Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 493 Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten met het oog op het moderniseren van de regeling van internationale samenwerking in strafzaken (herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken)

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

kst-34493-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

I. Algemeen

1. Inleiding

In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering is een nieuwe opzet voorzien van de verschillende regelingen inzake internationale samenwerking in strafzaken die thans zijn opgenomen in de Titels X en XI van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering. Doelstelling is om de regelgeving waar mogelijk inhoudelijk te verbeteren, te vereenvoudigen en te voorzien van waarborgen voor een evenwichtige uitvoering.

Het huidige Wetboek van Strafvordering geeft in de artikelen 552h e.v. een regeling voor internationale rechtshulp in strafzaken: het verlenen van medewerking aan de opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van strafbare feiten door buitenlandse autoriteiten. Er wordt ook wel gesproken van «kleine rechtshulp». De regeling vervult in de praktijk van de internationale samenwerking een belangrijke rol. De bepalingen zijn van toepassing op de circa 30.000 verzoeken om rechtshulp in strafzaken die per jaar aan Nederland worden gedaan (cijfers 2013). Het overgrote deel daarvan – minstens 95 procent – betreft verzoeken afkomstig van andere EU-lidstaten, met een sterk accent op de ons omringende landen (België en Duitsland). Iets minder dan de helft van de verzoeken wordt zelfstandig door de politie en andere opsporingsdiensten afgedaan, op grond van artikel 552i, tweede lid, Sv. Naast de genoemde rechtshulpverzoeken worden nog eens tienduizenden verzoeken om informatie verwerkt door de politie en andere opsporingsdiensten. Deze verzoeken vinden onder andere plaats in het kader van de voorkoming van strafbare feiten en handhaving van de openbare orde, en vallen daarmee buiten het wettelijke kader voor de rechtshulp in strafzaken.

De regeling van de kleine rechtshulp is als gevolg van vele tussentijdse wijzigingen en toevoegingen qua structuur en inhoud niet helder meer. De regeling is in de kern grotendeels gebaseerd op het Europees rechtshulpverdrag van 1959 (hierna: ERV) en de structuur is nog geënt op de situatie toentertijd waarin de rechter-commissaris het voortouw had bij uitvoering van rechtshulpverzoeken. Verder zijn bepalingen over toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden en bevoegdheden tot het vorderen van gegevens ingepast, die weinig inzichtelijk zijn. Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheid. Meer fundamenteel van aard is de vraag of de regeling voldoende de ontwikkelingen reflecteert die het afgelopen decennium hebben plaatsgevonden en nog steeds plaatsvinden op het vlak van internationale rechtshulp.

Teneinde deze vraag te kunnen beantwoorden wordt in deze toelichting eerst de huidige regeling inzake strafrechtelijke samenwerking geplaatst in de bredere context van relevante nationale en internationale ontwikkelingen. Vervolgens wordt ingegaan op de gewenste positionering van de regeling van internationale rechtshulp, in het Wetboek van Strafvordering

of daarbuiten. Daarna worden de belangrijkste voorstellen tot inhoudelijke stroomlijning en kwaliteitsverbetering in de regeling van internationale rechtshulp van uitleg en onderbouwing voorzien. Ten slotte volgt een uitgebreide artikelsgewijze toelichting.

Het wetsvoorstel beperkt zich tot de regeling van de samenwerking bij de opsporing en vervolging: niet aan de orde komen andere aspecten die de mogelijkheden tot en effectiviteit van de internationale samenwerking mede bepalen, zoals de bewijskracht van in het buitenland verzameld bewijsmateriaal, de inzet van buitenlandse opsporingsambtenaren in het kader van een Nederlands opsporingsonderzoek, de harmonisatie van delictsomschrijvingen en harmonisatie van procedurele rechten. Deze staan los van de regeling van de internationale rechtshulp en komen aan de orde bij andere onderdelen van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

In februari 2013 zijn enkele uitgangspunten voor herziening van de regelgeving inzake internationale rechtshulp besproken in een expertmeeting, waaraan werd deelgenomen door experts afgevaardigd door de afdeling internationale rechtshulp in strafzaken (AIRS) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, van het openbaar ministerie (OM), de Nationale Politie, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Raad voor de rechtspraak. Aanvang 2014 is besloten een wetsvoorstel tot herziening van de regeling van internationale rechtshulp deel te laten uitmaken van het project Modernisering Wetboek van Strafvordering. De resultaten van de gehouden expertmeeting zijn betrokken bij het opstellen van een discussienotitie ter oriëntatie op een te concipiëren wetsvoorstel over internationale rechtshulp in het kader van het project. Tijdens het congres over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering in juni 2014 is deze discussienotitie besproken. Vervolgens zijn de discussienotitie en een eerste concept van het wetsvoorstel besproken in de verschillende werkgroepen ingesteld in het kader van het project, en waaraan werd deelgenomen door de Nationale Politie, het Platform bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke Marechaussee, het OM, de Rvdr en de NOvA.

Bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt gewerkt in tranches. Onderhavig wetsvoorstel maakt deel uit van de eerste tranche van voorstellen, die in de loop van 2016 in procedure worden gebracht. Dit betekent dat ten tijde van de voorbereiding van en beraadslaging over dit wetsvoorstel de inhoud van andere onderdelen van het nieuwe wetboek nog niet vaststaat, terwijl de regeling van internationale samenwerking daarmee wel samenhang kent. Vooralsnog wordt daarom in dit wetsvoorstel verwezen naar de bestaande regeling van bijvoorbeeld de bepalingen over inbeslagneming en beklag. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat de opzet van het nieuwe wetboek – met een gewijzigde indeling in acht boeken – nog niet verwezenlijkt is. Dit leidt ertoe dat de nieuwe regeling inzake internationale strafrechtelijke samenwerking voorlopig wordt opgenomen in Boek 5 van het oude Wetboek van Strafvordering. Later zal de inhoud van dit boek dan worden verplaatst naar het Boek 7 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Ook kent het gemoderniseerde wetboek een geheel nieuwe nummering van bepalingen. Dit betekent dat ook verwijzingen die in de regelgeving inzake internationale samenwerking voorkomen naar artikelen in de andere delen van het Wetboek van Strafvordering, zelfs als die bepalingen betreffen die inhoudelijk niet worden veranderd in het moderniseringsproject, op later moment in het traject van modernisering van het wetboek nog zullen moeten worden gewijzigd.

Gelet op het feit dat de in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen ook op kortere termijn voor de praktijk van internationale strafrechtelijke samenwerking toegevoegde waarde hebben en daarbij de inhoud niet onlosmakelijk verbonden is aan andere onderdelen van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, bestaat het voornemen om het wetsvoorstel vooruitlopend op de definitieve inwerkingtreding van het gehele nieuwe Wetboek reeds in werking te laten treden.

Ten aanzien van een concept-versie van dit wetsvoorstel is advies gevraagd aan en ontvangen van de Nationale Politie, het Platform bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke Marechaussee (KMAR), de NOvA, het OM, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Raad voor de rechtspraak[1].

In alle adviezen werd de noodzaak tot modernisering van de regeling voor internationale samenwerking in strafzaken onderschreven. Hetzelfde gold voor de verkozen uitgangspunten van verbetering, vereenvoudiging en waarborgen voor een evenwichtige uitvoering. De adviezen hebben op een aantal punten geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en van de memorie van toelichting. In het hiernavolgende wordt bij bespreking van de diverse onderdelen van het wetsvoorstel nader ingegaan op de ontvangen adviezen ter zake.

2. Ontwikkelingen in de internationale samenwerking in strafzaken

2.1 Inleiding

Onze maatschappij is de afgelopen decennia meer en meer internationaal georiënteerd geraakt. Dit heeft in allerlei opzichten effect gehad op de criminaliteit en op de criminaliteitsbestrijding. Veel strafbare feiten hebben heden ten dage een internationale dimensie, omdat ze mede in of vanuit het buitenland zijn gepleegd, daders of slachtoffers zich in het buitenland bevinden, dan wel opbrengsten van misdrijven in het buitenland worden gestald of geïnvesteerd. In al die gevallen is de hulp van buitenlandse autoriteiten nodig om strafbare feiten op te helderen, daders te kunnen bestraffen en misdaadgeld te kunnen afnemen.

Zoals het openbaar ministerie in zijn advies benadrukte is een goede rechtshulpverlening aan buitenlandse autoriteiten meer dan een blijk van goede wil: zij is van essentieel belang voor een effectieve opsporing en vervolging van strafbare feiten. Waar op het ene moment de Nederlandse politie en justitie bijstand verlenen aan een buitenlands onderzoek, kunnen zij immers op het volgende moment zelf met spoed de hulp van buitenlandse autoriteiten nodig hebben. In bijna alle opsporingsonderzoeken naar zware en georganiseerde criminaliteit is het nodig om onderzoek te laten verrichten in het buitenland en daartoe een rechtshulpverzoek te doen uitgaan. Opgemerkt moet ook worden dat de uitvoering van aan Nederland gerichte rechtshulpverzoeken vaak leidt tot de opsporing van strafbare feiten in Nederland. Voor een adequate opsporing van strafbare feiten is een goed werkende structuur voor samenwerking een absolute voorwaarde (zie Kamerstukken II 2010/11, 32 317, nr. 72).

Kern van deze structuur vormen het borgen van deskundigheid voor de behandeling van rechtshulpverzoeken en een goede communicatie op zaaksniveau met buitenlandse autoriteiten. Daartoe zijn in Nederland Internationale Rechtshulpcentra (IRC's) ingesteld – waarin specialisten van

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

de politie en het OM samenwerken – die worden gecompleteerd door een Landelijk IRC (LIRC). Zij coördineren de uitvoering van verzoeken. Tevens verzorgen zij de communicatie daarover met buitenlandse autoriteiten, voor zover het verzoeken betreft binnen de Europese Unie. In totaal functioneren zo 11 IRC's. Voor de uitvoering van rechtshulpverzoeken zullen de IRC's in contact staan met Teams rechtshulp, die bij elke regionale eenheid en de landelijke eenheid van de Nationale politie zullen worden ingesteld.

Ten slotte, maar zeker niet op de laatste plaats, is toegesneden wetgeving van belang voor een efficiënte rechtshulpverlening. Die wetgeving moet aan een aantal eisen voldoen, zoals voorzien in heldere en eenvoudig toepasbare procedures, en rekening houden met *best practices* die worden gehanteerd in de praktijk van de internationale rechtshulp. Het gaat dan in het bijzonder om een goede *communicatie* tussen de betrokken autoriteiten van de uitvaardigende staat en de uitvoerende staat over hetgeen ze van elkaar verwachten en de ruimte om in onderling *overleg* ad hoc oplossingen te treffen die de verleende bijstand daadwerkelijk zinvol maken voor de strafzaak in de verzoekende staat. In de wettelijke regeling moet dan op belangrijke punten de mogelijkheid voor overleg worden gecreëerd. Hetzelfde geldt voor de nodige *flexibiliteit* om naar aanleiding van overleg op passende wijze uitvoering te geven aan verzoeken; dit mede gelet op een zo evenwichtig mogelijke inzet van capaciteit en beperking van financiële kosten.

De genoemde aandachtspunten voor een efficiënte rechtshulpverlening vormden de kern van de Nederlandse inzet bij onderhandelingen over de richtlijn Europees onderzoeksbevel (zie ook de in dit verband door de Tweede Kamer aangenomen moties; Kamerstukken II 2011/12, 32 317, nr.»s 82, 85 en 87), maar gelden breder voor het gehele domein van de internationale strafrechtelijke samenwerking.

2.2 Het internationale en nationale instrumentarium voor samenwerking in strafzaken

De internationale instrumenten die de juridische basis leggen voor strafrechtelijke samenwerking zijn de afgelopen twintig jaar, volgend op de internationalisering van de samenleving, sterk uitgebreid. Nieuwe internationale instrumenten zijn tot stand gekomen in het kader van de Europese Unie, de Raad van Europa en de Verenigde Naties. Tevens is met een aantal staten een bilateraal rechtshulpverdrag gesloten. Door de rechtshulpbepalingen opgenomen in de zogenoemde rechtsgoed beschermende verdragen van de Verenigde Naties (o.a. in het VN Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb. 2004, 34) en het VN verdrag tegen corruptie (Trb. 2005, 44)) is een rechtshulprelatie ontstaan met staten waarmee voorheen geen of slechts een zeer beperkte rechtshulprelatie bestond. In het verband van de Raad van Europa en vooral de EU is er sprake van een steeds intensievere samenwerking, die zich uit in laagdrempelige procedures en minder hoge eisen aan inwilliging en uitvoering.

Een belangrijk kenmerk van de huidige regeling voor kleine rechtshulp is dat zij zich in beginsel zonder onderscheid naar de staat van herkomst en de intensiteit van de rechtshulprelatie die Nederland met die staat onderhoudt, richt op *alle* buitenlandse verzoeken om rechtshulp die Nederland ontvangt (met uitzondering van de aparte regelgeving ter implementatie van EU-instrumenten). Dit gaat voorbij aan de zeer grote diversiteit in de rechtshulprelaties; van intensief met lidstaten in de Europese Unie en staten waarmee een bilateraal rechtshulpverdrag is aangegaan, tot een relatie die zich beperkt tot rechtshulp ter zake van de

bestrijding van bepaalde misdrijven – op grond van zogenoemde multilaterale rechtsgoed beschermende verdragen, of die zelfs niet berust op een verdrag, maar een volledig ad hoc karakter heeft. Dit heeft aanmerkelijke verschillen tot gevolg, bijvoorbeeld wat betreft de wijze waarop een verzoek wordt ingediend: van het diplomatieke kanaal via het Ministerie van Buitenlandse Zaken tot – binnen de Europese Unie algemeen (sinds de tweede helft van de jaren »90) en tussen lidstaten van de Raad van Europa beperkter (sinds enkele jaren rechtstreeks) tussen bevoegde justitiële autoriteiten. Verantwoordelijk voor de inwilliging van verzoeken afkomstig van landen buiten Europa is in alle gevallen de Minister van Veiligheid en Justitie, hetgeen in de huidige regeling niet tot uitdrukking komt.
Ook zijn er inhoudelijke verschillen wat betreft de voorwaarden die gesteld worden aan de uitvoering van buitenlandse verzoeken naar gelang het verzoek komt van verschillende landen.

De Nederlandse wetgeving is ter uitvoering van de genoemde internationale instrumenten op onderdelen aangepast en stelt de bevoegde autoriteiten inhoudelijk in staat om in verreweg de meeste gevallen adequaat rechtshulp te verlenen. Uiteraard geldt daarbij dat indien een verdrag van toepassing is, de inhoud van het verdrag voorgaat op de wet (Hoge Raad 13 januari 2009, LJN: BF0837).

De wetgeving inzake kleine rechtshulp is op meerdere punten vatbaar voor verbetering. Als gezegd is de regeling voor kleine rechtshulp in Titel X van Boek 4 door de vele tussentijdse wijzigingen en toevoegingen qua opzet en inhoud niet helder meer. De in de praktijk te volgen procedure bij de inwilliging en uitvoering van rechtshulpverzoeken kan onvoldoende worden afgeleid uit de wettelijke regeling. Verder is het niet aanstonds duidelijk welke bevoegdheden kunnen worden toegepast ter uitvoering van een verzoek. Op een aantal punten kan de regeling bovendien worden gemoderniseerd aan de hand van bepalingen opgenomen in moderne internationale rechtshulpinstrumenten, als het Tweede aanvullend protocol bij het ERV (Trb. 2008, 157) en vooral de richtlijn Europees onderzoeksbevel (2014/41/EU).

Ten slotte is het overzicht van de verschillende instrumenten voor samenwerking opgenomen in het huidige Boek 4 moeilijk. Dit is onder andere het gevolg van de beperkte ruimte in wetstechnische zin; doornummering van opvolgende artikelen kon de afgelopen jaren alleen plaatsvinden door eindeloos voort te bouwen op artikelnummer 552 (recente artikelen kennen daarom een toevoeging van drie letters). Een nieuwe opzet van de verschillende instrumenten van strafrechtelijke samenwerking kan hier een oplossing bieden.

2.3 Aandachtspunten als gevolg van een veranderende context

In het toepassingsbereik van de regelingen voor de internationale samenwerking in strafzaken doen zich allerlei veranderingen voor. Een aantal daarvan is in het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel in het bijzonder relevant.

De huidige regeling voor internationale rechtshulp opgenomen in het Wetboek van Strafvordering staat soms in de weg aan de wens om samen te werken met (verre) landen met een minder ontwikkeld rechtssysteem, in voorkomende gevallen zonder een verdragsrelatie: de toepassing van dwangmiddelen en bijzondere opsporingsbevoegdheden is bij een verzoek dat niet is gebaseerd op een verdrag onmogelijk. Dit speelt onder andere op het terrein van de bestrijding van internationale misdrijven (misdrijven tegen de menselijkheid, genocide, foltering en oorlogsmis-

drijven). Maar het speelt ook in breder verband, bijvoorbeeld bij de aanpak van witwassen (zie Financial Action Task Force, Mutual evaluation report on the Netherlands, Parijs 2011, p. 286–287). Een gevolg is dat ook Nederlandse verzoeken aan het buitenland soms stranden vanwege het ontbreken van wederkerigheid – hetgeen onder andere aan de orde is in onderzoeken naar kindersekstoerisme (Nationaal Rapporteur Mensenhandel, Barrières tegen kindersekstoerisme, Den Haag 2013, p. 35–36). Dit pleit ervoor om de verlening van rechtshulp op ad hoc basis in meer gevallen mogelijk te maken, omgeven door extra waarborgen.

Op grond van de huidige regeling voor het verlenen van rechtshulp, wordt wel een onderscheid gemaakt tussen justitiële en politiële rechtshulp, waarbij de laatste term staat voor de zelfstandige afhandeling van rechtshulpverzoeken door de politie en andere opsporingsdiensten – voornamelijk bestaande uit de verstrekking van gegevens uit politiebestanden. De politiële rechtshulp is de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden, onder andere als gevolg van het kaderbesluit inzake de uitwisseling van informatie (2006/960/JBZ). De basis voor politiële rechtshulp in strafzaken ligt in artikel 552i Sv, terwijl op de praktische uitvoering vaak tevens ook de Wet en Besluit politiegegevens van toepassing zijn. Voor de uitwisseling van politiegegevens met lidstaten van de Europese Unie geldt op grond van het genoemde kaderbesluit een eigen verstrekkingsregime, dat voorgaat op de regeling inzake rechtshulp in het Wetboek van Strafvordering (vgl. artikel 5:3 Besluit politiegegevens). Benadrukt moet worden dat deze gegevensuitwisseling ook plaats vindt onder gezag van de officier van justitie; namelijk op grond van artikel 12 Politiewet (strafrechtelijke rechtshandhaving).

Een andere ontwikkeling die in het kader van de modernisering aandacht behoeft is de delocatie van grote gegevensbestanden door bedrijven, overheden, maar ook burgers, die relevant kunnen zijn voor de opsporing. Bedrijven slaan klantengegevens en bedrijfsgegevens tegenwoordig bijvoorbeeld vaak op in datacentra die zich bevinden in andere landen dan waarin zij hun diensten aanbieden. Dit heeft in potentie verstrekkende gevolgen voor de beschikbaarheid van deze gegevens voor de opsporing: het zou zich zomaar kunnen voordoen dat een rechtshulpverzoek aan een ver land moet worden gericht om gegevens te verkrijgen die een Nederlands bedrijf daar (al dan niet in de «cloud») heeft gestald. Deze ontwikkeling heeft inmiddels echter ook duidelijk waarneembaar een beweging in tegengestelde richting tot gevolg gehad, waardoor niet de noodzaak is ontstaan om een grote hoeveelheid rechtshulpverzoeken uit te vaardigen aan verre landen: de beschikbaarheid van informatie die feitelijk in het buitenland is opgeslagen wordt anderszins gegarandeerd. Zo bieden de grote softwarebedrijven en telecombedrijven – soms daartoe door wetgeving gedwongen – in een aantal gevallen de mogelijkheid aan de opsporing om informatie die zij buiten Nederland hebben opgeslagen, via een contactpunt in Nederland of elders, toch beschikbaar en met gebruikmaking van normale strafrechtelijke bevoegdheden op te vragen. Daardoor zijn rechtshulpverzoeken aan de (verre) staat waar de informatie zich feitelijk bevindt in voorkomende gevallen niet nodig. Uitgaande van een onafhankelijk van de feitelijke plaats van opslag van gegevens stringent en uniform regime van bescherming van persoonsgegevens, is dit een positieve ontwikkeling. Het wetsvoorstel Computercriminaliteit III (Kamerstukken II 2015/16, 34 372, nr. 2) voegt hieraan een bevoegdheid toe om, indien dit noodzakelijk is voor de opsporing van ernstige misdrijven, rechtstreeks, op heimelijke wijze onderzoek te verrichten in een geautomatiseerd werk.

Aandacht behoeft verder de opkomst van internationale opsporing (onderzoek naar strafbare feiten die zich deels buiten Nederland hebben voorgedaan, maar waarvoor niet de hulp van buitenlandse autoriteiten nodig is) die deels in het verlengde liggen van de hiervoor beschreven ontwikkeling. Via onderzoek van gegevens over buitenlandse betalingen, analyse van contacten op social media en informatie op het internet, kunnen soms dergelijke feiten worden opgespoord. Voorbeelden zijn onderzoek naar online-drugshandel (zie bijvoorbeeld Rechtbank Den Haag 29 januari 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:1005) of onderzoek naar kinderporno-netwerken. Titel X besteedt geen aandacht aan internationale opsporing. Artikel 539a Sv bepaalt dat Nederlandse opsporingsambtenaren bevoegdheden kunnen uitoefenen, binnen de grenzen van het volkenrecht. Het hangt sterk van de aard van de feitelijke handeling af wanneer en onder welke omstandigheden het volkenrecht zich verzet tegen zelfstandig optreden van een staat (aan te nemen valt: wanneer onderzoek wordt gedaan dat zich concreet richt op een dader die zich in een ander land bevindt en op strafbare feiten die hij daar pleegt), en waar in plaats daarvan een verzoek om rechtshulp is aangewezen. Maar in alle gevallen is ook de aard en intensiteit van de rechtshulprelatie met de betrokken staat relevant.

Van belang is ook de invloed van technologische ontwikkelingen in de rechtshulpverlening zelf. Daarbij kan worden gedacht aan de mogelijkheden tot toepassing van videoverhoor als een getuige of deskundige in een ander land moet worden gehoord. Deze mogelijkheid vindt in de praktijk steeds vaker toepassing, waardoor de nodige ervaring ontstaat en er minder terughoudendheid heerst om van het middel gebruik te maken. In de toekomst zal het gebruik naar verwachting algemener worden en zal de toepassing ook worden uitgebreid tot het verhoor van verdachten. De regeling opgenomen in het wetboek moet hierop worden aangepast.

Een andere, omvangrijke ontwikkeling is de toezending van verzoeken per email in plaats van per post of telex. In de praktijk geldt hier een twee sporen-beleid: op emailberichten wordt geacteerd, maar ter bevestiging wordt bij rechtshulpverzoeken en belangrijke informatie die in dat verband wordt verschaft, altijd een schriftelijke kopie van het origineel of gecertificeerd digitaal origineel verlangd. Echter worden eerste stappen gezet om te komen tot een digitalisering van het rechtshulpverkeer; daartoe is onder andere een pilot in de Euregio (Nordrhein Westfalen, België, Nederland) van start gegaan, waarin digitale verzending en afhandeling van rechtshulpverzoeken door middel van het zogenoemde e-CODEX systeem plaatsvindt. Bij de inrichting van de nieuwe regelgeving moet ook hiermee rekening worden gehouden.

De intensivering van de rechtshulprelatie doet ook de vraag opkomen of wel in alle gevallen is voorzien in afdoende waarborgen voor een evenwichtige uitvoering: het gaat daarbij onder andere om het waarborgen van verdedigingsrechten en rechten van derden-belanghebbenden.
Voorop staat dat de procedure zelf een vorm van interstatelijke samenwerking betreft en als zodanig geen strafrechtelijk onderzoek is. De inhoud van de procedure – opsporings-handelingen die ter uitvoering van een rechtshulpverzoek worden verricht – heeft daarentegen in de meeste gevallen (bijstand in de executiefase van straffen daargelaten of samenwerking bij uitreiking van gerechtelijke stukken) betrekking op de opsporing van strafbare feiten, zij het in de verzoekende staat (zie ook J.M. Reijntjes, De internationale rechtshulp in het vernieuwde wetboek van strafvordering, Delikt & Delinkwent 2015/73, p. 819).
In gevallen waarin Nederlandse autoriteiten een verzoek doen aan het buitenland zijn zij verantwoordelijk voor eerbiediging van het recht op een

eerlijk proces van de verdachte in de Nederlandse strafzaak in het kader waarvan het rechtshulpverzoek wordt gedaan (artikel 1 EVRM). Concreet komt tot dit bijvoorbeeld tot uiting in het feit dat van Nederlandse zijde wordt zeker gesteld dat een verdachte die wordt verhoord, recht op bijstand van een raadsman heeft (EHRM 27 oktober 2011, nr. 25303/08) (Stojkovic t. Frankrijk en België). Verschillende rechtshulpverdragen geven in dat verband de mogelijkheid – aan de verzoekende staat om in een rechtshulpverzoek nadere wensen te formuleren wat betreft de wijze van uitvoering van een rechtshulpverzoek, en bepalen dat de uitvoerende staat daaraan zoveel mogelijk – voor zover het eigen recht het toelaat – tegemoet komt (vgl. bijvoorbeeld artikel 18, zeventiende lid, VN Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb. 2004, 34)).
Voor rechtshulpverzoeken die Nederland ontvangt geldt uiteraard eveneens de verplichting om te voorkomen dat schendingen van mensenrechten plaatsvinden tevens in het buitenland, daar onder begrepen schendingen van het recht op een eerlijk proces. Dit kan ertoe leiden dat een verzoek om rechtshulp wordt geweigerd omdat het vermoeden bestaat dat uitvoering daarvan in de verzoekende staat zal leiden tot, of bijdragen aan, een flagrante schending van fundamentele rechten. Het betekent ook dat bij de uitvoering altijd oog zal moeten zijn voor een wijze van uitvoering van de door de buitenlandse autoriteiten gevraagde opsporingshandelingen die strookt met de vereisten die voortvloeien uit artikel 6 EVRM. Belangrijk bij de verwezenlijking hiervan is het uitgangspunt dat uitvoering van buitenlandse verzoeken niet anders plaatsvindt dan door toepassing te geven aan strafvorderlijke bevoegdheden zoals die voor strafrechtelijk onderzoek in Nederland gelden. Zo zal een verdachte van een strafbaar feit die in Nederland op basis van een buitenlands rechtshulpverzoek wordt verhoord uiteraard ook bijstand dienen te krijgen van een advocaat.
In aanvulling hierop dienen ook rechten van derden-belanghebbenden te worden gewaarborgd; bijvoorbeeld als de uitvoering van een rechtshulpverzoek gepaard gaat met inbeslagneming van voorwerpen en stukken of het vorderen van gegevens. Tegen deze inbeslagneming of vordering moet tenminste kunnen worden opgekomen op gelijke wijze als in een Nederlands strafrechtelijk onderzoek. Dit is te meer van belang omdat het in voorkomende gevallen niet meer mogelijk zal zijn om op later moment in de buitenlandse strafzaak de (wijze van) uitvoering van een rechtshulpverzoek (uitgebreid) aan de orde te stellen; bijvoorbeeld omdat ten aanzien van de rechtmatigheid van uitvoering van een rechtshulp wordt uitgegaan van het vertrouwensbeginsel.

Vaak wordt in het verband van waarborgen voor een evenwichtige uitvoering van rechtshulpverzoeken de hoop gevestigd op de verlofprocedure van artikel 552p Sv. Die verlofprocedure is echter onderhevig aan kritiek (zie o.a. P. van Kampen, De duivelscirkel; de verlofjurisprudentie van de Hoge Raad ex art. 552p Sv, in: S. Franken, Th. Kelder (red.), Sporen in het strafrecht; liber amicorum J. Sjöcrona, Kluwer, Deventer 2014, p. 145–159). De procedure wordt door de opsporing als onnodig oponthoud ervaren. Bovendien is cassatieberoep mogelijk, waardoor de procedure in totaal tot meer dan een jaar kan duren. Voor de verdediging heeft de procedure van artikel 552p Sv weinig in petto. De verlofprocedure betreft namelijk in essentie geen rechtsmiddel voor de verdachte of belanghebbende in het kader van een strafzaak (Hoge Raad 14 mei 2002, NJ 2002, 397), maar een extra waarborg ten behoeve van de rechtmatige uitvoering van een rechtshulpverzoek aan de zijde van de overheid. Echter kunnen een verdachte of belanghebbende – mits zij tijdig op de hoogte zijn van het rechtshulpverzoek, en indien de procedure niet gelet op de aard van de toegepaste bevoegdheden (artikel 552oa, vierde lid, Sv) of op basis van het verzoek van buitenlandse autoriteiten besloten dient te blijven – zich voegen in de verlofprocedure. De toetsing van de raadkamer beperkt zich

tot controle of aan de eisen van verdrag en wet is voldaan, en of anderszins geen fundamentele beginselen zijn geschonden (Hoge Raad 22 mei 2012, NJ 2012, 399). Daarbij komt dat in veel gevallen waarin de verlofprocedure van artikel 552p Sv aan de orde is, een betrokkene op grond van artikel 552a Sv ook een klaagschrift tegen inbeslagneming kan indienen en dit in de praktijk ook doet. De samenloop en deels overlapping van beide procedures leidt tot verwarring en was voor de Hoge Raad aanleiding om in richtsnoeren te voorzien (Hoge Raad 27 maart 2012, NJ 2012, 218).

Ten slotte bevat Titel X van Boek 4 een procedure voor de overdracht en de overname van strafvervolging. De desbetreffende bepalingen leiden een relatief rustig bestaan. Enkel de wet verruiming mogelijkheden tot opsporing en vervolging van internationale misdrijven heeft de afgelopen jaren voor wijziging gezorgd, in verband met het creëren van de mogelijkheid tot het overnemen van strafvervolging van internationale tribunalen. Een lidstaat-initiatief om te komen tot een EU-kaderbesluit overdracht van strafvervolging en daarmee een stimulans voor toepassing van deze vorm van samenwerking strandde in 2009. Er bestaat dan ook geen reden om in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering de procedure voor de overdracht en overname van strafvervolging te herzien – anders dan op een enkel onderdeel. Thans vormt het gegeven dat een verdachte geen vaste woon- of verblijfplaats heeft in Nederland een imperatieve weigeringsgrond; overname van strafvervolging is niet mogelijk. Staten worden echter in internationaal verband aangespoord om ervoor te zorgen dat zij ernstige misdrijven onder alle omstandigheden kunnen vervolgen, zodat de daders van die misdrijven niet de dans ontspringen. De wettelijke regeling dient in overeenstemming met dit uitgangspunt te worden aangepast.

Dit geldt ook voor de in Titel XI van Boek 4 opgenomen EU-instrumenten (Europees bewijsverkrijgingsbevel, bevriezingsbevel, Europees toezichtsbevel en Europees beschermingsbevel) die gelet op hun recente totstandkoming eveneens geen aanleiding tot wijziging geven.

2.4 Conclusie

De regeling van kleine rechtshulp in strafzaken, opgenomen in Titel X van Boek 4, is in meerdere opzichten aan herziening toe. De regeling is op onderdelen onduidelijk en is in de toepassing omslachtig. Daarbij wordt de gelegenheid benut om de regeling voor internationale rechtshulp te moderniseren, in de zin van verbeteren, vereenvoudigen en voorzien van afdoende waarborgen voor een evenwichtige toepassing. Daartoe kan onder andere worden geput uit nieuwe instrumenten op het terrein van internationale samenwerking in strafzaken.

De context van de internationale samenwerking in strafzaken kent veel ontwikkelingen, met elk een verschillende dimensie. Een aantal ontwikkelingen moet een plaats krijgen in de nieuwe regeling. Een aantal andere ontwikkelingen noopt op zichzelf niet tot aanpassing van wetgeving. Maar zij dienen omdat zij de context bepalen waarin de nieuwe regeling moet kunnen worden toegepast, wel nadrukkelijk in het achterhoofd te worden gehouden bij de voorbereiding van nieuwe wetgeving.

Verder is een herpositionering nodig van de verschillende instrumenten van internationale samenwerking opgenomen in het wetboek. Onder andere als gevolg van een uit de hand gelopen nummering is het overzicht deels verloren. Inhoudelijk tekent zich daarbij een duidelijk onderscheid af tussen enerzijds instrumenten die alleen betrekking

hebben op samenwerking binnen de EU, en anderzijds algemeen geldende regelgeving die de samenwerking met overige landen beheerst.

3. Herpositionering van de regelgeving inzake internationale samenwerking

3.1 Overwegingen herpositionering

De regeling voor verlening van rechtshulp in Titel X van Boek 4 heeft thans een breed toepassingsbereik. Zij regelt zowel de uitvoering van verzoeken van ons omringende landen, als van verzoeken afkomstig van landen in den verre waarmee slechts een smalle basis voor rechtshulpverlening of geen rechtshulprelatie bestaat in de vorm van een verdrag. Dit leidt ertoe dat de regeling inzake kleine rechtshulp twee uitersten moet bedienen: enerzijds is een laagdrempelige samenwerking met EU-landen aangewezen (op grond van o.a. de EU rechtshulpovereenkomst), anderzijds zijn striktere regels gewenst voor samenwerking met verre landen.

Op korte termijn gaat echter een belangrijke verandering plaatsvinden. Invoering van de richtlijn Europees onderzoeksbevel (uiterlijk per mei 2017) heeft als gevolg dat de verlening van rechtshulp aan EU-lidstaten niet meer langs de regels van Titel X zal plaatsvinden, maar op grond van aparte regelgeving ter implementatie van een EU-instrument. Er zal dus *de facto* een scheiding plaatsvinden, waarna de basisregeling van de kleine rechtshulp uitsluitend de rechtshulpverlening aan niet-EU lidstaten bepaalt. Met de afsplitsing van de regeling voor rechtshulp in EU-verband moet terdege rekening worden gehouden bij het opstellen van nieuwe bepalingen inzake rechtshulp in onderhavig wetsvoortsel, dat op een zelfde termijn in werking zal treden. Dit betekent bijvoorbeeld dat de basisregeling inzake kleine rechtshulp meer kan worden toegespitst op de procedure voor rechtshulp met landen buiten Europa. De voorwaarden voor inwilliging en weigeringsgronden kunnen intact blijven, waar die op basis van het grotere wederzijdse vertrouwen in EU-instrumenten worden beperkt. Daarbij moet wel worden aangetekend dat in algemene zin over de hele linie van rechtshulpverlening stroomlijning en een eenvoudiger toepassing wenselijk is.

De Wet tot implementatie van het kaderbesluit wederzijdse erkenning toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis (Stb. 2013, 250) heeft een nieuw Boek 5 in het Wetboek van Strafvordering gecreëerd, dat de titel draagt «Internationale en Europese strafvorderlijke samenwerking». Voor de overgang van Titel X en Titel XI van Boek 4 naar het nieuwe vijfde boek waren al titels gereserveerd. Daarmee is een eerste aanzet voor een herpositionering gegeven. Dit neemt niet weg dat in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering meerdere opties voor een herpositionering zijn bestudeerd. Zo is gekeken naar de mogelijkheid om te komen tot een apart «rechtshulpwetboek», waarin alle vormen van internationale samenwerking zouden kunnen worden opgenomen: naast de regelingen opgenomen in het Wetboek van Strafvordering ook de Uitleveringswet, de Overleveringswet, de WOTS, de WETS, de rechtshulpinstrumenten in relatie tot internationale tribunalen en de WIM. Voor deze optie is niet gekozen, omdat daaraan evidente nadelen zijn verbonden: zo hangen de bepalingen van de regeling inzake internationale rechtshulp nauw samen met reguliere onderdelen van het Wetboek van Strafvordering; te noemen vallen bijvoorbeeld de regeling voor toepassing van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, regeling voor getuigenverhoor en de beklagprocedure. Die samenhang zou verloren gaan. Uiteindelijk is daarom gekozen voor concentratie van alle in het Wetboek van Strafvordering voorkomende rechtshulpinstru-

menten in één boek (voorlopig in Boek 5). Die keuze werd onder andere onderschreven door de KMAR, het platform BOD-en, en het openbaar ministerie. De KMAR gaf daarbij nog in overweging om alle overige rechtshulpregelingen (WOTS, WETS, Overleveringswet en Uitleveringswet) in de toekomst wel onder te brengen in één apart rechtshulpwetboek; zulks onder andere met het oog op de eenduidigheid in toepassing van vrijheidsbenemende dwangmiddelen in de diverse procedures.

3.2 De positionering van Europese instrumenten

De richtlijn Europees onderzoeksbevel, die de samenwerking in de opsporing en vervolging van strafbare feiten in de Europese Unie regelt, completeert vanaf mei 2017 het geheel aan «nieuwe» EU-instrumenten gebaseerd op wederzijdse erkenning van buitenlandse beslissingen. De implementatiewetgeving voor de richtlijn Europees onderzoeksbevel vereist een separaat wetsvoorstel; dit conform de eisen die gelden voor de implementatie van EU-regelgeving.

De EU-instrumenten inzake wederzijdse erkenning staan op zichzelf en functioneren onafhankelijk van de traditionele verdragen en wetgeving; de gehele strafrechtelijke samenwerking binnen de Europese Unie scheidt zich dus als het ware af. Aangezien ongeveer 95 procent van alle strafrechtelijke samenwerking die in de Nederlandse praktijk plaatsvindt samenwerking met EU-lidstaten betreft, is de vraag hoe dit optimaal tot uitdrukking kan worden gebracht; onder andere zou een omkering in de volgorde van de indeling van het nieuwe Boek 5 kunnen worden overwogen, waarbij het Boek zou beginnen met de EU-instrumenten.

Daarvoor is vooralsnog echter niet gekozen. Belangrijkste reden is dat de EU-instrumenten, met als voornaamste voorbeeld de nieuwe richtlijn Europees onderzoeksbevel, uiteindelijk in meerdere opzichten toch niet de gehele kleine rechtshulp tussen de EU-lidstaten dekken. Zo omvat de genoemde richtlijn Europees onderzoeksbevel verschillende vormen van rechtshulp niet; in het bijzonder de samenwerking in gemeenschappelijke onderzoeksteams en de samenwerking bij conservatoir beslag van vermogensbestanddelen. Bovendien geldt de richtlijn Europees onderzoeksbevel niet voor alle EU-lidstaten (Ierland en Denemarken vallen erbuiten); hetgeen ook – met telkens afwijkende groepjes lidstaten die de desbetreffende instrumenten (nog) niet hebben geïmplementeerd- het geval is bij andere EU-instrumenten op het terrein van wederzijdse erkenning. In die gevallen moet worden teruggevallen op de algemene regeling inzake kleine rechtshulp. In de indeling komt dat het beste tot uitdrukking door Boek 5 te laten aanvangen met de algemene regeling voor kleine rechtshulp, en de EU-instrumenten als uitzondering daarop, in het vervolg van Boek 5 te positioneren. Het nieuwe Boek heeft wel als grote voordeel dat die EU-instrumenten kunnen worden geplaatst in een heldere opzet, waarin ze – anders dan thans het geval – duidelijk van elkaar worden onderscheiden. Onder de EU-instrumenten neemt de nieuwe richtlijn Europees onderzoeksbevel de meest prominente plaats in; voorgesteld wordt dat in de volgorde tot uitdrukking te brengen.

Tot slot is per 22 februari 2016 het kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel (2008/978/JBZ) ingetrokken (Verordening 2016/95). Dit heeft tot gevolg dat de regeling ter implementatie van het kaderbesluit Europees bewijsverkrijgingsbevel vervalt, hetgeen de overzichtelijkheid van het nieuwe Boek extra ten goede komt.

4. Inwilliging van verzoeken om rechtshulp

4.1 Algemeen

Met de komst van de richtlijn Europees onderzoeksbevel wordt de kleine rechtshulp in de Europese Unie in beginsel afgescheiden van de algemene regeling. Het ligt voor de hand om daar bij het opstellen van die regeling ook rekening mee te houden. In essentie komt de voorgestelde wijziging daarom neer op een modernisering van de regeling voor rechtshulp met landen *buiten* de Europese Unie. Het gaat daarbij om circa 5 procent van de inkomende verzoeken om rechtshulp – de verzoeken om rechtshulp die Nederland ontvangt van de autoriteiten van vreemde staten.

Het betreft verzoeken om rechtshulp die in veel gevallen zijn gebaseerd op bilaterale of multilaterale verdragen, dan wel EU-instrumenten. In de verhouding tot deze verdragen en EU-instrumenten is de regeling opgenomen in artikel 5.1.1 e.v. aanvullend van aard. Verdragen en EU-instrumenten gaan vóór op deze regeling: is in een toepasselijk verdrag of EU-instrument een verdergaande mogelijkheid tot rechtshulpverlening opgenomen, dan vormt die de basis voor uitvoering van een verzoek om rechtshulp afkomstig van een staat die partij is bij het desbetreffende verdrag of EU-instrument. Dit neemt niet weg dat bij het opstellen van de nieuwe regeling zoveel mogelijk het oog is gehouden op de bestaande verdragen en EU-instrumenten, en de inhoud daarvan zoveel mogelijk een plaats heeft gevonden in de voorgestelde wetsbepalingen.

Als uitgangspunt voor de nieuwe regeling geldt dat rechtshulp kan worden verleend in het kader van de opsporing, vervolging, berechting van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen in het buitenland (artikel 5.1.1, eerste lid). Er wordt niet langer gesproken van «strafzaak», omdat daardoor onterecht de indruk kan ontstaan dat alleen rechtshulp zou kunnen worden verleend in een gevorderd stadium van het onderzoek naar strafbare feiten, waarin er sprake is van een meer of minder helder omlijnde strafzaak. Dit miskent het feit dat strafrechtelijke rechtshulp in de praktijk vooral ook betrekking heeft op het opsporingsonderzoek naar gepleegde strafbare feiten, zonder dat noodzakelijkerwijs al een verdachte in beeld is of wordt vervolgd. In het advies van de Koninkrijke Marechaussee werd wel terecht erop gewezen dat de indruk moet worden vermeden dat rechtshulp kan worden verleend ter zake van onderzoek dat voorafgaat aan strafrechtelijk onderzoek: denk aan onderzoek door douane-autoriteiten of door administratieve autoriteiten op het terrein van het mededingingsrecht. Dergelijk onderzoek kan als resultaat hebben dat op later moment strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld; maar tot dat geschiedt is nog geen sprake van rechtshulp voor opsporing of vervolging van strafbare feiten. Om dit te markeren is in artikel 5.1.1., eerste lid, «in verband met» vervangen door «in het kader van».

In EU-instrumenten is in uitzondering op deze regel bepaald dat ook rechtshulp kan worden verleend in zaken van administratiefrechtelijke afdoening van overtredingen, mits in dergelijke zaken beroep openstaat bij een ook in strafzaken bevoegde rechter (vgl. artikel 3 EU Rechtshulpovereenkomst). Voorgesteld wordt echter de wettelijke regeling daarop niet aan te passen. Dat is ook niet nodig om aan bestaande en toekomstige verplichtingen op dit vlak te voldoen. Rechtshulpverlening kan immers, indien verdragen of EU-instrumenten daarin voorzien ter gelegenheid van administratieve procedures, rechtstreeks op basis van het desbetreffende verdrag of EU-instrument plaatsvinden.

In artikel 5.1.1, tweede lid, is een opsomming opgenomen van de vormen van bijstand waarop een rechtshulpverzoek betrekking kan hebben. Deze zijn grotendeels overgenomen uit artikel 552h, tweede lid, Sv, waarmee zowel wordt aangegeven dat de inhoud van de bijstand zeer ruim is, als dat op dit punt geen breuk met de bestaande wet en praktijk wordt beoogd. Een onderdeel is toegevoegd, omdat daar in de praktijk een groeiende behoefte aan bestaat: onderzoek naar wederrechtelijk verkregen voordeel (in welke fase van een ontnemingsprocedure of procedure strekkend tot verbeurdverklaring dan ook). Daarbij is het van ondergeschikt belang welke juridische vorm deze procedure naar het recht van de verzoekende staat heeft – ook het openbaar ministerie wees daar op: het gevraagde onderzoek naar de aanwezigheid van crimineel vermogen kan bijvoorbeeld ook dienen ter voorbereiding van een zogenoemde in rem-procedure ter zake van het afnemen van criminele winsten.

Internationale samenwerking in strafzaken is haast per definitie een aangelegenheid tussen staten: het zijn immers de autoriteiten van staten die zich bezighouden met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De regeling van internationale rechtshulp is hierop gebaseerd. Toch zijn er inmiddels voorbeelden van niet-statelijke instanties die zich (mede) bezighouden met de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten en die in dat verband verzoeken om rechtshulp richten aan staten (vgl. J.M. Sjöcrona, De kleine rechtshulp (diss. Leiden), Gouda Quint, Arnhem 1990, p. 104). Een concreet voorbeeld daarvan zijn internationale gerechten. In de meeste gevallen is daartoe voorzien in aparte wetgeving (vgl. de Uitvoeringswet Internationaal Strafhof), maar in andere gevallen ontbreekt een dergelijke voorziening. Dit is tot op heden bijvoorbeeld het geval ten aanzien van het restmechanisme van het Rwandatribunaal (waarop de aparte Uitvoeringswet Rwandatribunaal niet meer van toepassing is). Op 1 april 2016 is de Uitvoeringswet restmechanismen straftribunalen (Stb. 2015, 477) in werking getreden, die een nieuwe regeling voor deze en andere restmechanismen van internationale straftribunalen bevat, voor zover deze in Nederland zijn gevestigd. In artikel 5.1.1, derde lid, wordt met het oog op de toekomst een algemeen toepasselijke mogelijkheid gecreëerd om verzoeken om rechtshulp van internationale gerechten, mits gebaseerd op een verdrag of ander volkenrechtelijk instrument, uit te voeren, door deze in algemene zin met interstatelijke verzoeken om rechtshulp gelijk te stellen. De voorgestelde regeling heeft een secundair karakter, en is uiteraard alleen van toepassing indien er (nog) geen bijzondere wetgeving tot stand is gekomen voor de rechtshulprelatie met het desbetreffende internationale gerecht.

4.2 Inwilliging van verzoeken

De eerste stap na ontvangst van het verzoek om rechtshulp is de beslissing over *inwilliging* van het verzoek. In de praktijk wordt deze beslissing, afhankelijk van het verdrag waarop het verzoek is gebaseerd, genomen door de Minister van Veiligheid en Justitie, de officier van justitie of de politie. Bij verzoeken waarbij geen rechtstreekse toezending aan justitiële autoriteiten is voorzien, vervult de Minister een rol die vergelijkbaar is als bij de ontvangst van uitleveringsverzoeken (artikel 20 Uitleveringswet): tenzij de Minister aanstonds van oordeel is dat het verzoek om rechtshulp van een vreemde staat moet worden afgewezen, stelt hij het verzoek en de daarbij behorende stukken in handen van de officier van justitie. Voorgesteld wordt dit, anders dan tot heden het geval, in de wet te markeren – in artikel 5.1.4, eerste lid. Komt de officier van justitie, na toezending door het ministerie, vervolgens tot de conclusie dat het verzoek toch niet ingewilligd kan worden (bijvoorbeeld omdat niet aan

de voorwaarden is voldaan of zich een weigeringsgrond voordoet), dan wordt het verzoek – formeel door de Minister – alsnog niet ingewilligd.

In artikel 5.1.7 wordt bepaald in welke gevallen de politie en opsporingsambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten zelfstandig een rechtshulpverzoek in het kader van de opsporing van strafbare feiten kunnen afdoen. De regeling wordt nader toegelicht in de OM aanwijzing informatie-uitwisseling wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Stcrt. 2008, 232). Het gaat om vaak om verzoeken om informatie die meestal ook rechtstreeks bij de politie binnenkomen, onder andere via het Interpolkanaal. Doorzending van deze verzoeken – waarvoor ter uitvoering geen inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen nodig is – aan de officier van justitie mag achterwege blijven. Dit betekent dat de politie in een dergelijk geval zelfstandig beslist over inwilliging van het verzoek en vervolgens het verzoek uitvoert – dit laatste element ontbreekt thans in artikel 552i Sv en wordt nu ter verduidelijking opgenomen. Wanneer het verzoek om rechtshulp ziet op verkrijging van informatie, dan vindt de uitvoering van het verzoek tevens plaats op basis van de voorwaarden die Wet en Besluit politiegegevens in dit verband aan verstrekking van gegevens stellen. Deze luiden onder andere dat de verstrekte gegevens slechts mogen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn verstrekt. In de wettelijke beschrijving wordt voorts geëxpliciteerd dat het handelen van opsporingsambtenaren te allen tijde plaatsvindt onder gezag van de officier van justitie. De officier van justitie kan ter nadere invulling algemene en bijzondere aanwijzingen geven.

Ten slotte is in artikel 5:3 Besluit politiegegevens een aparte regeling opgenomen voor de uitwisseling van politiegegevens met lidstaten van de Europese Unie. De regeling voorziet in een apart verstrekkingsregime, dat derogeert aan de regeling van rechtshulp in dit wetsvoorstel.

4.3 Voorwaarden voor inwilliging

In artikel 5.1.4 worden de voorwaarden genoemd voor inwilliging van verzoeken om rechtshulp. Deze voorwaarden hebben grotendeels een aanvullend karakter. Immers bepaalt eerst en vooral het van toepassing zijnde verdrag welke voorwaarden staten aan de inwilliging van een verzoek om rechtshulp van een andere verdragspartij moeten stellen en welke weigeringsgronden daarbij kunnen worden ingeroepen.

Verdrag als basis

De meeste rechtshulpverzoeken worden gedaan op basis van een verdrag. Artikel 5.1.4, tweede lid, bepaalt dat voor zover het verzoek om rechtshulp van een vreemde staat is gegrond op een verdrag, daaraan zoveel mogelijk het verlangde gevolg wordt gegeven (zie ook Hoge Raad 22 mei 2012, NJ 2012, 399). Deze regel vloeit voort uit het gegeven dat de meeste rechtshulpverdragen een positieve verplichting bevatten voor staten om elkaar op basis van het verdrag bijstand te verlenen. In artikel 5.1.4, vijfde lid, wordt in het verlengde hiervan als regel gesteld dat de autoriteiten van de verzoekende staat de gelegenheid wordt geboden om een onvolledig verzoek aan te vullen (in plaats van het rauwelijks af te wijzen).

Verdragloze verzoeken

Het is naar huidig recht in beginsel mogelijk om verzoeken in te willigen die niet gebaseerd zijn op een verdrag, maar redelijk zijn en niet in strijd met de wet (vgl. artikel 552k Sv). Het zal het moeten gaan om een verzoek van buitenlandse autoriteiten van politie en justitie, die bevoegd zijn tot het doen van een verzoek (J.M. Sjöcrona, p. 92–93). Echter zijn tot dusver

de mogelijkheden om deze rechtshulpverzoeken uit te voeren beperkt: toepassing van dwangmiddelen (inbeslagneming van stukken) en bijzondere opsporingsbevoegdheden is niet mogelijk. Dit wordt in de praktijk ervaren als een serieuze beperking. Voorgesteld wordt om volwaardige uitvoering van verdragloze verzoeken mogelijk te maken. Echter is daarbij ook enige terughoudendheid op zijn plaats. Zo is het zaak ruime mogelijkheden te voorzien om een verzoek te weigeren als het vertrouwen in het rechtssysteem van de verzoekende staat ontbreekt of onzekerheid bestaat over de vraag of na overdracht op fatsoenlijke wijze zal worden omgesprongen met de resultaten van de uitvoering van een verzoek.
Dit geschiedt specifiek op de volgende punten. Allereerst wordt bij de inwilliging voorzien in de nodige ruimte om het verzoek te weigeren: «strijd met een wettelijk voorschrift, dan wel het algemeen belang». Onder het algemeen belang («public interest») worden verstaan de in artikel 2, onderdeel b, van het ERV en in artikel 18, eenentwintigste lid, onderdeel b, van het VN Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad genoemde gronden. Het gaat om de soevereiniteit, de bescherming van de nationale veiligheid, de openbare orde, en andere essentiële belangen. Het is duidelijk dat deze gronden een grote vrijheid geven om verzoeken af te wijzen, bijvoorbeeld als Nederland van oordeel is dat in het belang van een goede rechtsbedeling het onderzoek door een andere staat zou moeten plaatsvinden. Ook een gebrek aan vertrouwen in de rechtsgang in de verzoekende staat is een voorname reden om een verdragloos verzoek te weigeren. Hetzelfde geldt in meer algemene zin de mensenrechtensituatie in de verzoekende staat. Deze mogelijkheid tot afwijzing van verzoeken gaat strikt genomen verder dan de toets, op grond van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 1 EVRM) of sprake is van een dreigende (flagrante) mensenrechtenschending.

4.4 Weigeringsgronden

In artikel 5.1.5 zijn algemene weigeringsgronden opgenomen. Deze weigeringsgronden met een imperatief karakter staan in beginsel ter beoordeling van elke autoriteit die betrokken is bij de inwilliging en uitvoering van een rechtshulpverzoek – de Minister, opsporingsambtenaren, de officier van justitie, de rechter-commissaris, de rechtbank (raadkamer). Bij enkele andere weigeringsgronden geldt dat deze specifiek ter beoordeling staan van de Minister van Veiligheid en Justitie, aan wie het verzoek dan moet worden voorgelegd.

De in artikel 5.1.5 opgenomen weigeringsgronden betreffen allereerst twee weigeringsgronden in verband met de bescherming tegen «bis in idem» (dubbele vervolging terzake van hetzelfde feit). Deze bepalingen zijn recent door de wet van 19 juni 2013 (Stb. 225) (wijziging van artikel 552l Sv) aangepast. Ze kunnen daarom zonder verdere aanpassing worden overgenomen. Uitgangspunt in gevallen waarin een persoon wegens (mogelijk) dezelfde feiten wordt vervolgd of reeds is bestraft, is overleg met de autoriteiten van de verzoekende staat. Als de uitkomst van het overleg is dat sprake is van een bis in idem-situatie (artikel 5.1.5, eerste lid) of dat dubbele vervolging dreigt of vervolging anderszins niet verenigbaar is met Nederlandse belangen bij strafvervolging, volgt pas weigering van het verzoek (artikel 5.1.5, tweede lid). In de OM aanwijzing rechtsmachtgeschillen bij strafprocedures (Stcrt. 2012, 11716) zijn nadere uitgangspunten voor de uitvoering van deze bepaling gegeven.

Ook de overige weigeringsgronden die thans zijn opgenomen in de artikelen 552l en 552m Sv krijgen in inhoudelijk ongewijzigde vorm een plaats in het nieuwe artikel 5.1.5. Het gaat om de weigeringsgrond inzake discriminatoire vervolging, en de weigeringsgronden inzake politieke

delicten en fiscale delicten. Voor de weigeringsgronden inzake politieke delicten en fiscale en douaneaangelegenheden geldt wel dat in het voorgestelde artikel 5.1.5 duidelijker tot uitdrukking wordt gebracht dat een groeiend aantal rechtshulpverdragen de toepassing van deze weigeringsgronden uitsluit.

De NOvA en de Raad voor de rechtspraak gaven aan een sterke voorkeur te hebben voor codificatie van de ongeschreven weigeringsgrond inzake een dreigende (flagrante) schending van mensenrechten. Hoewel deze weigeringsgrond in het kader van de internationale samenwerking in strafzaken rechtstreeks van toepassing is op grond van artikel 1 EVRM, kan met de NOvA en de Raad voor de rechtspraak worden ingestemd dat deze weigeringsgrond gelet op het belang en om redenen van volledigheid een plaats verdient in de nieuwe wettelijke regeling. Daarbij geldt ook, zoals de NOvA opmerkte, dat in de nieuwe richtlijn Europees onderzoeksbevel is gekozen om deze weigeringsgrond expliciet op te nemen. Dit betekent dat de weigeringsgrond ook een plaats zal krijgen in de komende wetgeving ter implementatie van die richtlijn Europees onderzoeksbevel. Codificatie van de weigeringsgrond doet voorts niet af aan het dynamische karakter van de inhoud van de weigeringsgrond, als gevolg van de rechtspraak van het EHRM. De opgenomen weigeringsgrond, die is afgeleid van artikel 11 van de Overleveringswet, richt zich op alle organen betrokken bij de uitvoering van het rechtshulpverzoek, hetgeen werd benadrukt door de Raad voor de rechtspraak. Het moet gaan om een op feiten en omstandigheden gebaseerd gegrond vermoeden, dat inwilliging van het verzoek zou leiden tot flagrante schending van de fundamentele rechten. Daarbij moet worden aangetekend dat aan de Minister van Veiligheid en Justitie in het kader van de inwilliging van het verzoek om rechtshulp, in geval van een verzoek dat niet is gebaseerd op een verdrag of niet is gebaseerd op een verdrag dat tot inwilliging verplicht, ruime mogelijkheden toekomen om rekening te houden met andersoortige dreigende mensenrechtenschendingen en deze te betrekken bij de beslissing tot afwijzing of het (eventueel onder het stellen van voorwaarden) inwilligen van het verzoek.

5. Uitvoering van verzoeken om rechtshulp

5.1 Algemeen

Na de inwilliging van het verzoek draagt de officier van justitie zorg voor de spoedige uitvoering van het verzoek. Dit betekent in de praktijk dat bekeken wordt welke inzet van middelen en bevoegdheden nodig is om tot uitvoering van het rechtshulpverzoek te komen. In artikel 5.1.6, tweede lid, worden in dit verband een melding van de beslissing tot inwilliging van het verzoek en waar nodig overleg over de uitvoering met de uitvaardigende autoriteiten centraal gesteld.

Het overleg met buitenlandse autoriteiten biedt een belangrijk houvast in het streven om te komen tot een zo efficiënt mogelijke uitvoering van het verzoek. Het overleg biedt gelegenheid om te bespreken welke bevoegdheden worden ingezet, tegen de achtergrond van specifieke wensen van de verzoekende staat in verband met bruikbaarheid van resultaten van uitvoering van het verzoek in het strafproces (derde lid). Het uitgangspunt is dat waar mogelijk een voor betrokkenen zo min mogelijk belastende bevoegdheid wordt gekozen (artikel 5.1.8, tweede lid) en het bewerkstelligen van een evenwichtige aanwending van capaciteit en middelen. Ook kan worden besproken en overeengekomen binnen welk tijdsbestek de uitvoering van het verzoek kan worden afgerond. Op deze wijze is het mogelijk de nodige flexibiliteit in de rechtshulpverlening in te bouwen,

waarvoor meestal ook ruimte bestaat, mits daarover met de verzoekende autoriteiten helder wordt gecommuniceerd.

5.2 Criterium voor toepassing van bevoegdheden

Voor zover strafvorderlijke bevoegdheden nodig zijn voor de uitvoering van een rechtshulpverzoek geeft Titel X van Boek 4 thans aan onder welke voorwaarden uitvoering kan worden gegeven aan het verzoek. De toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden verloopt verder volgens de omschrijving van die bevoegdheden die in het verband van een nationaal opsporingsonderzoek kunnen worden uitgeoefend, waarnaar wordt verwezen. Titel X vervult hierbij dus een schakelfunctie. De wijze waarop die schakelfunctie in de huidige wetgeving is ingericht, is zeer complex – zie de artikelen 552n, en vooral 552a en 552oa Sv. Het gaat niet alleen om de redactie van deze bepalingen – zoals eerder in deze toelichting uiteengezet –, maar ook om de wijze waarop verschillende inhoudelijke vereisten zijn vormgegeven. Zo is bijvoorbeeld sprake van verschillende verdragsgrondslagen («op basis van een verdrag», «voorzover een verdrag daarin voorziet», «een feit dat aanleiding kan geven tot uitlevering» – dit laatste vooral om naast de voorwaarde van een verdrag ook nog het vereiste van gekwalificeerde dubbele strafbaarheid op te nemen).

Voorgesteld wordt om in de nieuwe regeling als centraal criterium op te nemen dat Nederland opsporingsbevoegdheden toepast ter uitvoering van een daartoe strekkend rechtshulpverzoek, voor zover deze eveneens zouden kunnen worden toegepast in een Nederlands strafrechtelijk onderzoek naar dezelfde feiten. Dit criterium, neergelegd in artikel 5.1.8, eerste lid, impliceert dat wordt voldaan aan de vereisten van dubbele strafbaarheid en, indien aan de orde, aan de nadere vereisten inzake de minimale strafbedreiging. Bij dit laatste moet bijvoorbeeld worden gedacht aan bepalingen waarin toepassing van bevoegdheden alleen mag plaatsvinden in geval van verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is. Er buiten vallen nadere voorwaarden voor toepassing als «in het belang van het onderzoek», «een ernstige inbreuk op de rechtsorde», «indien het onderzoek dit dringend vordert». Dit zou strijd opleveren met de hoofdregel vervat in artikel 5.1.4, tweede lid, die luidt dat voor zover rechtshulpverzoeken op een verdrag zijn gegrond daaraan zoveel mogelijk het verlangde gevolg wordt gegeven. Bovendien is de appreciatie van het onderzoeksbelang en de ernst van de zaak bij uitstek aan de verzoekende autoriteiten, omdat het immers gaat over de inhoud van onderzoek dat door hen wordt verricht: de Nederlandse autoriteiten kunnen het buitenlandse onderzoek niet goed beoordelen en bovendien zou het vertrouwensbeginsel zich tegen een dergelijk oordeel verzetten. In die zin is de vraag die de Raad voor de rechtspraak in zijn advies stelde over toetsing van de subsidiariteit en proportionaliteit van de ter uitvoering van een verzoek om rechtshulp toegepaste bevoegdheid, niet aan de orde. Hiervan moet worden onderscheiden de situatie waarin verschillende opsporingsbevoegdheden zich lenen voor uitvoering van het verzoek: dan wordt in beginsel gekozen voor toepassing van de voor betrokkenen minst ingrijpende bevoegdheid (artikel 5.1.8, tweede lid). Het gaat om een zorgvuldigheidseis, niet een voorwaarde voor toepassing van een bepaalde bevoegdheid, zoals dat in de wettelijke regeling van bijzondere opsporingsbevoegdheden wel het geval is. Denk aan een rechtshulpverzoek waarin wordt verzocht om bepaalde klantgegevens van een bank. Indien in het rechtshulpverzoek wordt verzocht om «inbeslagneming», zal de officier van justitie afwegen of met een minder ingrijpende «vordering gegevens» hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Ook in de huidige praktijk gebeurt dat al. Mogelijk blijkt echter uit het rechtshulpverzoek al waarom de verzoekende autoriteit toch hecht aan toepassing van de gevraagde bevoegdheid: alsdan wordt

die toegepast. Bij twijfel of de verzoekende autoriteiten aan toepassing van een specifieke bevoegdheid hechten – bijvoorbeeld in verband met de bewijskracht van de met uitoefening van de desbetreffende handeling vergaarde stukken – dient de officier van justitie eerst overleg te voeren met de verzoekende autoriteiten over de wijze van uitvoering van het verzoek (artikel 5.1.6, tweede lid). Ook dan is binnen de mogelijkheden van wet en verdrag de wens van de verzoekende autoriteiten leidend. Een eventuele toetsing die de rechter op artikel 5.1.8, tweede lid, uitvoert, mocht een beroep worden gedaan op de zorgvuldigheidseis, kan tegen deze achtergrond niet anders dan marginaal zijn, en betreft enkel de zorgvuldigheid waarmee de officier van justitie zijn afweging heeft gemaakt. De keuze voor het nieuwe criterium voor toepassing van bevoegdheden is tevens in lijn met de wens om ook – op ad hoc basis – volledige uitvoering te kunnen geven aan verdragloze verzoeken (zie paragraaf 4.3).

Rechtshulpverzoeken die de inzet verlangen van dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden die op grond van het Wetboek van Strafvordering enkel kunnen worden toegepast door of na machtiging van de rechter-commissaris, kunnen alleen worden uitgevoerd indien zij afkomstig zijn van rechterlijke autoriteiten van een vreemde staat. De bestaande praktijk in de relatie met Scandinavische landen waarin rechtshulpverzoeken om toepassing van deze opsporingsbevoegdheden soms afkomstig zijn van politiële autoriteiten, wordt hierdoor niet geraakt. Deze is immers gebaseerd op internationale instrumenten (in het bijzonder de artikelen 6, vijfde lid, en 17 van de EU rechtshulpovereenkomst) die voorzien in de mogelijkheid van verzoeken van politiële autoriteiten aan rechterlijke autoriteiten in de uitvoerende staat. De nieuwe wettelijke regeling laat deze verdragsrechtelijke bepalingen onverlet, die op grond van artikel 94 Gw voorgaan op de wettelijke regeling.

5.3 Rechter-commissaris

Artikel 5.1.8, vierde lid, biedt de officier van justitie de mogelijkheid om ter uitvoering van het rechtshulpverzoek de rechter-commissaris in te schakelen; bijvoorbeeld omdat zijn machtiging nodig is voor toepassing van de gevraagde bevoegdheid of omdat een getuige of verdachte moet worden gehoord. Deze bepaling komt overeen met het uitgangspunt geïntroduceerd in artikel 552n, eerste lid, onderdeel d, Sv door de Wet versterking positie rechter-commissaris (Stb. 2011, 600) dat de rechter-commissaris niet meer in alle gevallen behoeft te worden ingeschakeld voor inbeslagneming van stukken ter uitvoering van rechtshulpverzoeken, doch slechts in die gevallen waarin dat op grond van de nationale bevoegdheidsregeling het geval is of anderszins wenselijk is; bijvoorbeeld omdat buitenlandse autoriteiten een getuige onder ede willen laten horen (Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nr. 3, blz. 18–19).

5.4 Videoconferentie

Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, is in internationaal verband duidelijk een ontwikkeling waarneembaar waar het gaat om de toepassing van videoconferentie voor doeleinden van strafrechtelijke samenwerking. Die ontwikkeling wordt in het wetsvoorstel gevolgd. Het belang hiervan werd door de Raad voor de rechtspraak en het openbaar ministerie benadrukt. De mogelijkheden tot inzet van videoconferentie voor het horen van getuigen en deskundigen worden in de nieuwe wettelijke regeling verruimd doordat het verdragsvereiste wordt losgelaten. Er is in de praktijk de nodige ervaring opgedaan met het gebruik van deze modaliteit. Omdat inmiddels ook de technische faciliteiten voor videoconferentie

breed beschikbaar zijn is videoverhoor een breed toegankelijk, goed en vooral zeer efficiënt alternatief geworden voor andere manieren om een getuige die zich in het buitenland bevindt te horen. In de praktijk verloopt dergelijk verhoor nog vaak door uitzending van een zogenoemde rogatoire commissie; een delegatie van officier van justitie, rechter-commissaris en griffier, eventueel vergezeld van de raadsman van de verdachte, reist dan naar het buitenland af om daar een getuige te horen. Artikel 5.1.9, eerste lid, maakt voorts de toepassing van videoconferentie voor het verhoor van een verdachte mogelijk; zij het alleen in het kader van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het verhoor van een verdachte ter berechting is uitgezonderd. Voorwaarde voor toepassing van videoverhoor voor het verhoren van een verdachte is bovendien dat er een daartoe strekkende verdragsgrondslag bestaat. Een verhoor van een verdachte per videoconferentie kan in voorkomende gevallen niet alleen een alternatief vormen voor een rogatoire commissie, maar ook – heel belangrijk – voor uitvaardiging van een uitleveringsverzoek of een EAB door andere staten aan Nederland. In sommige rechtstelsels is het bijvoorbeeld nodig om een verdachte een keer gehoord te hebben over een tegen hem ingestelde strafvervolging; soms onafhankelijk van de vraag of de strafvervolging vervolgens wordt doorgezet. Het is voor een verdachte om evidente redenen buitengewoon ingrijpend om enkel omwille van een verhoor uitgeleverd te worden aan een andere staat.

Het horen van de getuige of verdachte vindt bij de videoconferentie rechtstreeks plaats door de bevoegde autoriteit van de verzoekende staat. Aan Nederlandse zijde leidt de rechter-commissaris het verhoor, in die zin dat hij zorg draagt voor het voorspoedige verloop van de videoconferentie onder inachtneming van de naar Nederlands recht geldende rechten en verplichtingen voor getuigen, deskundigen en verdachten (artikel 5.1.9, tweede lid) (vgl. Kamerstukken II 2001/02, 28 351, nr. 3, blz. 5). De rechter-commissaris draagt ook zorg voor het proces-verbaal van het verhoor.

6. Overdracht van vergaarde informatie

6.1 Inleiding

Na afronding van de in de rechtshulpverzoek verzochte handeling, dienen de resultaten daarvan te worden overdragen aan de autoriteiten van de verzoekende staat. Het kan gaan om inbeslaggenomen voorwerpen, stukken waarin resultaten zijn weergegeven van toepassing van opsporingsbevoegdheden of al dan niet met toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden vergaarde gegevens. De officier van justitie draagt ook hier zorg voor, zo nodig door tussenkomst van de Minister van Veiligheid en Justitie. Wanneer de rechter-commissaris handelingen heeft verricht ter uitvoering van het rechtshulpverzoek stelt hij de resultaten daarvan ter beschikking aan de officier van justitie, die deze vervolgens ter beschikking stelt aan de buitenlandse autoriteiten.

Naar huidig recht is in een aantal gevallen verlof van de rechtbank nodig alvorens de resultaten kunnen worden overgedragen aan de buitenlandse autoriteiten. Verlof is op grond van artikel 552p Sv vereist met het oog op overdracht aan de verzoekende staat van *ter uitvoering van het rechtshulpverzoek* (Hoge Raad 17 juni 2003, LJN: AF6596) in beslag genomen stukken. Tevens is conform artikel 552oa, derde lid, Sv verlof nodig teneinde processen-verbaal en andere voorwerpen verkregen met toepassing van een aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden – waaronder de telefoontap – aan de buitenlandse autoriteiten te kunnen overdragen.

In de praktijk en in de literatuur wordt de verlofprocedure, zoals eerder in deze toelichting vermeld, bekritiseerd. De toegevoegde waarde van de verlofprocedure is gering: zowel voor de opsporing, voor de verdediging, maar ook als extra waarborg voor een rechtmatige uitvoering van het rechtshulpverzoek voor de overheid. Daartegenover staat dat er minder behoefte is aan waarborgen naar gelang er meer vertrouwen bestaat in de wijze waarop de andere staat omgaat met de resultaten van het rechtshulpverzoek. Dit laatste heeft bij de implementatie van het kaderbesluit Europees bewijsverkrijgingsbevel mede ertoe geleid dat de verlofprocedure werd afgeschaft (Kamerstukken II 2010/11, 32 717, nr. 3, blz. 11–12): in de strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten van EU geldt als uitdrukking van het onderlinge vertrouwen het uitgangspunt van wederzijdse erkenning van beslissingen van justitiële autoriteiten. Om dezelfde reden ligt het voor de hand om bij implementatie van de richtlijn Europees onderzoeksbevel ook geen verlofprocedure op te nemen. Bij gevolg zal de verlofprocedure dus komen te vervallen in verreweg de meeste rechtshulpzaken. De doelstelling van vereenvoudiging is daarmee reeds voor een groot deel bereikt.

Op grond van de ontvangen adviezen – verwezen kan worden naar voorbeelden die de NOvA in haar advies aanhaalde – blijkt dat aan de belangrijkste inhoudelijke onderdelen van de verlofprocedure (rechterlijke toetsing van het rechtshulpverzoek en de wijze waarop daaraan uitvoering is gegeven) wel degelijk een functie kan worden toegedicht in de rechtshulprelatie met landen buiten de Europese Unie. Dit is voornamelijk het geval indien bij uitvoering van het verzoek om rechtshulp ingrijpende bevoegdheden zijn toegepast en waarin overdracht van de resultaten daarvan mogelijk gevolgen heeft voor de rechtspositie van de betrokkene of voor (derde) belanghebbenden. Daarbij speelt een belangrijke rol dat in de strafzaak in het buitenland – als die volgt – vaak niet meer over de rechtmatigheid van de uitvoering van het rechtshulpverzoek in Nederland kan worden geklaagd. Dat is in het Nederlandse strafproces in omgekeerde gevallen, op grond van het vertrouwensbeginsel, overigens ook het uitgangspunt. Enige vorm van rechterlijke controle was volgens veel deelnemers aan de expertmeeting dan ook vereist als een belangrijke waarborg vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid; zowel in de interstatelijke relatie als jegens de betrokkene.

Op grond van dit uitgangspunt is in het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel gezocht naar alternatieven voor de verlofprocedure waar dat verantwoord is.

6.2 Rechterlijke controle op uitvoering rechtshulpverzoeken

In de verlofprocedure worden alvorens de overdracht van resultaten van rechtshulpverlening plaatsvindt onder andere de verdragsgrondslag van het verzoek getoetst, of voldaan is aan de voorwaarden voor inwilliging van het verzoek, of er geen weigeringsgronden van toepassing zijn, alsmede de rechtmatigheid van de wijze waarop het verzoek is uitgevoerd (zie J.M. Sjöcrona, p. 275). Deze elementen kunnen grotendeels ook door de rechter worden getoetst op grond van een klaagschrift tegen inbeslagneming van voorwerpen of vorderen van gegevens.
Daarom was in een concept-versie van dit wetsvoorstel het voorstel opgenomen om de verlofprocedure te laten vervallen, onder gelijktijdige aanpassing van de beklagregeling, in die zin dat betrokkenen en direct belanghebbenden actief worden geattendeerd op de mogelijkheid een klaagschrift in te dienen (vgl. artikel 552bbb, eerste lid, Sv). Daarbij was evenwel aangetekend dat de beklagprocedure per definitie geen rol kan spelen bij enkele heimelijke bevoegdheden, en daarmee geen alternatief

bood voor de verlofprocedure opgenomen in artikel 552oa, derde lid, Sv, die zou behouden zou blijven.

De reacties op de voorgestelde regeling in de ontvangen adviezen verschilden. Zo spraken de NVvR en het platform BOD-en zich in beginsel uit tegen handhaving van de verlofprocedure. Daarentegen wensten de NOvA en de Raad voor de rechtspraak zoveel mogelijk vast te houden aan de verlofprocedure. Zij wezen daarbij op de specifieke omstandigheden waaronder de rechtshulp met staten buiten de Europese Unie plaatsvindt. De intensiteit van de rechtshulprelatie met dergelijke staten verschilt enorm, evenals de mate van vertrouwen in het rechtssysteem van de betrokken staten. Bovendien is de basis waarop de rechtshulpverlening met landen buiten de Europese Unie plaatsvindt, niet zelden complex. Juist daarom heeft een verlofprocedure in deze gevallen meerwaarde. Ook voerden zij als argument voor het behoud van de verlofprocedure in de relatie met staten buiten de Europese Unie aan, dat de opheffing van de verlofprocedure in de rechtshulprelatie met lidstaten van de Europese Unie zoals die zal plaatsvinden in het kader van de implementatie van de richtlijn Europees onderzoeksbevel, reeds zal zorgen voor een aanmerkelijke stroomlijning in de praktijk van de internationale samenwerking in strafzaken; de rechtshulprelatie met landen buiten de Europese Unie betreft immers slechts een klein deel van het totaal aantal rechtshulpverzoeken.

De Raad voor de rechtspraak nodigde in zijn advies uit de toepassing van de verlofprocedure in nauw verband te bezien met de beklagprocedure in het nieuwe artikel 5.1.11. Hij stelde voor om in alle gevallen waarin de kennisgeving aan betrokkenen en belanghebbenden zoals voorzien in dat artikel omwille van geheimhouding van het verzoek om rechtshulp achterwege blijft, een verlofprocedure te laten plaatsvinden. Dit is in essentie de kern van de regeling zoals die naar aanleiding van dit voorstel in artikel 5.1.10, derde lid, is opgenomen. Zo wordt optimaal voorzien in rechterlijke toetsing op de resultaten van rechtshulpverlening aan staten buiten de Europese Unie, zonder de doublures die in de huidige praktijk optreden.

In hun adviezen wezen het openbaar ministerie en de NVvR erop, dat het aanbeveling zou verdienen om de verlofprocedure van verkorte beslissingstermijnen te voorzien. Deze suggestie is overgenomen, door de artikelen 552a, achtste lid en 552d, vierde lid, Sv van overeenkomstige toepassing te verklaren.

7. Rechtsmiddelen

7.1 Beklagregeling

Zoals hierboven belicht zal in een nieuwe opzet van de rechtshulpverlening de beklagregeling een centralere positie krijgen als rechtswaarborg. In artikel 5.1.11 worden ten behoeve van de bruikbaarheid van de beklagregeling van artikel 552a Sv in geval van beklag tegen inbeslagneming van voorwerpen en vorderen van gegevens op basis van een rechtshulpverzoek, enkele aanvullende regels opgenomen. Uitgangspunt is dat de betrokkene (degene tegen wie de bevoegdheid van inbeslagneming of vorderen van gegevens wordt ingezet) – anders dan in het geval van een Nederlands strafrechtelijk onderzoek – wordt geattendeerd op de mogelijkheid om een rechtsmiddel in te stellen. Deze kennisgeving dient ter compensatie van het wegvallen van de verlofprocedure in de desbetreffende gevallen, met in het achterhoofd het gegeven dat het voor betrokkenen en belanghebbenden moeilijk zal zijn om na overdracht van

de inbeslaggenomen voorwerpen, tegen de inbeslagneming en voortduring van het beslag in het buitenland op te komen.
Indien de officier van justitie redenen heeft om aan te nemen dat een inbeslaggenomen voorwerp niet uitsluitend aan de beslagene toebehoort of gevorderde gegevens in overwegende mate betrekking hebben op andere personen dan de degene bij wie deze zijn gevorderd, doet hij de nodige naspeuringen naar deze directe belanghebbenden *in Nederland* teneinde hen een kennisgeving bedoeld in het eerste lid te doen toekomen. Het gaat daarbij om een inspanningsverplichting om *directe* belanghebbenden te vinden, te weten personen die eigenaar zijn van het inbeslaggenomen voorwerp, of personen op wie de gevorderde gegevens in overwegende mate betrekking hebben (bijvoorbeeld de persoon van wie bij een aanbieder de inhoud van zijn mailaccount wordt gevorderd). Dit staat los van het recht van een ieder die op grond van artikel 552a Sv kan gelden als belanghebbende, om een klaagschrift in te dienen.

De kennisgeving blijft achterwege, indien het verzoek om rechtshulp geheim moet blijven. Dit kan blijken uit een expliciet verzoek van de autoriteiten van de verzoekende staat tot geheimhouding van het verzoek, of uit de aard van het verzoek; bij dat laatste moet zowel worden gedacht aan toepassing van opsporingsbevoegdheden die per definitie op heimelijke wijze plaatsvinden, zoals een telefoontap, maar bijvoorbeeld ook het vorderen van transactiegegevens over een bepaalde cliënt bij een bank. Ook moet worden gedacht aan onderzoek naar bepaalde ernstige vormen van criminaliteit (georganiseerde criminaliteit, drugshandel, terrorisme) dat – om het te doen slagen – vanzelfsprekend geheimhouding verlangt.

De toetsing van de beklagrechter in verband met de rechtmatigheid van het beslag en de voortduring van het beslag, zal in geval van inbeslagneming op grond van een verzoek om rechtshulp mede de vraag omvatten of aan de eisen van verdrag en wet is voldaan, en of anderszins geen fundamentele beginselen zijn geschonden. Het beklag over de rechtmatigheid van de inbeslagneming dan wel voortduring van het beslag kan tevens betrekking hebben op de gevolgen van de eventuele overdracht. Gegrondverklaring van het beklag kan in dat licht dan ook een verbod op de overdracht omvatten. Een nadere regeling op het niveau van de wet is hier niet nodig. In artikel 5.1.11, derde lid, is voorts bepaald dat de rechter geen onderzoek verricht naar de gronden voor het uitvaardigen van het rechtshulpverzoek dat heeft geleid tot de toepassing van de bevoegdheid met betrekking tot welke het klaagschrift is ingediend (vgl. artikel 552bbb, eerste lid, Sv).

7.2 Verkorting beslissingstermijnen

Het is van evident belang voor buitenlandse autoriteiten om zo spoedig mogelijk over de resultaten van de uitvoering van het verzoek om rechtshulp te kunnen beschikken. Niet zelden is de voortgang van hun strafrechtelijke onderzoek daarvan afhankelijk. Voor betrokkenen en belanghebbenden in Nederland is het omgekeerd eveneens van belang om zo spoedig mogelijk zekerheid te verkrijgen over de vraag of de inbeslaggenomen voorwerpen aan het buitenland worden overgedragen.

Teneinde onnodig oponthoud bij de overdracht van resultaten van de uitvoering van rechtshulpverzoeken te beperken is bezien of de termijn voor behandeling van het beklag kan worden verkort. Daarbij is stilgestaan bij de vraag of (en zo ja, in welke gevallen) handhaving van de mogelijkheid van cassatieberoep een toegevoegde waarde heeft. Dit cassatieberoep neemt in de praktijk lange tijd in beslag (circa 8 – 12 maanden). Afschaffing van het cassatieberoep lijkt, gelet op de correcties

die de Hoge Raad met regelmaat in deze zaken aanbrengt, echter moeilijk te rechtvaardigen. Daarentegen kan in analogie met de procedure ter verkorting van de doorlooptijd van zaken waarin verschoningsgerechtigden klagen over de inbeslagneming van stukken die onder hun geheimhoudingsplicht vallen – voorgesteld in de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit (Stb. 2014, 445) – een oplossing worden gevonden in opneming van wettelijke termijnen voor de behandeling van zaken waarin stukken als resultaat van de uitvoering van een rechtshulpverzoek moeten worden overdragen aan buitenlandse autoriteiten. Dit wordt bewerkstelligd door aanpassing van de artikelen 552a en 552d Sv.

In een concept-versie van dit wetsvoorstel was als aanvullende maatregel om vertraging bij de overdracht van resultaten van verzoeken om rechtshulp te voorkomen voorgesteld om in gevallen waarin dat dringend noodzakelijk was voor het buitenlandse onderzoek, voorlopige terbeschikkingstelling van kopieën van stukken en gegevens mogelijk te maken; dit onder het voorbehoud dat definitieve overdracht en gebruik als bewijs pas zouden plaatsvinden nadat onherroepelijk op een eventueel ingediend klaagschrift zou zijn beslist. In de adviezen werd hierover negatief geadviseerd door meerdere instanties. De Raad voor de rechtspraak stelde dat een dergelijke figuur de vraag oproept of en hoe in de relatie met staten buiten de Europese Unie de naleving van het Nederlandse recht valt te waarborgen – onder andere waar het gaat om het verbod om de voorlopig verstrekte informatie te gebruiken als bewijs. Besloten is van een regeling af te zien.

8. Verzoeken om rechtshulp aan het buitenland

In het Wetboek van Strafvordering ontbreekt thans een regeling voor uitgaande rechtshulpverzoeken. Gebleken is dat hieraan eigenlijk wel behoefte bestaat. De regeling zou niet uitgebreid behoeven te zijn, maar slechts enkele uitgangspunten moeten bevatten.

In artikel 5.1.2 worden de officier van justitie, de rechter-commissaris, het gerecht in feitelijke aanleg genoemd als bevoegde autoriteiten tot het uitvaardigen van een verzoek om rechtshulp aan een vreemde staat. Bij gerechten ligt het voor de hand te denken aan gevallen waarin de raadsheer-commissaris aanvullend onderzoek verricht, maar ook aan het gerecht zelf, als in de toekomst gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om getuigen of deskundigen per videoconferentie te horen tijdens het onderzoek ter terechtzitting. Opsporingsambtenaren kunnen onder gezag van de officier van justitie eveneens een verzoek om rechtshulp richten aan buitenlandse autoriteiten, namelijk indien het gaat om het verkrijgen van inlichtingen van buitenlandse opsporingsautoriteiten (politie, bijzondere opsporingsdiensten) (vgl. J. Koers, Nederland als verzoekende staat bij de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (diss. Tilburg), WLP, Nijmegen 2001). De verkregen informatie zal dan mogelijk niet zonder aanvullende toestemming van de buitenlandse autoriteiten als bewijs mogen worden gebruikt.

De verdachte en diens raadsman worden niet genoemd. Gelet op het interstatelijke karakter van de internationale rechtshulp kunnen verzoeken alleen tussen bevoegde autoriteiten van staten plaatsvinden. In voorkomende gevallen zal de verdediging echter ook onderzoekshandelingen in het buitenland willen laten verrichten – denk bijvoorbeeld aan het horen van een getuige die in ander land verblijft. De verdediging kan het verrichten van dergelijk onderzoek in het buitenland bewerkstelligen door een verzoek met die inhoud te doen aan de officier van justitie of de rechter-commissaris (ex. artikel 182 Sv).

Artikel 5.1.3 bepaalt – in lijn met de jurisprudentie – dat een verzoek om rechtshulp slechts aan de autoriteiten van een vreemde staat kan worden gericht nadat is voldaan aan de vereisten die op grond van het wetboek gelden voor toepassing van de in het verzoek om rechtshulp gevraagde bevoegdheden in een nationaal onderzoek naar deze strafbare feiten (vgl. Hoge Raad 29 september 1987, NJ 1988, 302). Bij het laatste gaat het erom dat de naar Nederlands recht tot toepassing bevoegde autoriteit controleert of aan de inhoudelijke vereisten voor toepassing is voldaan en daar toestemming voor verleent. Dit betekent bijvoorbeeld dat een verzoek aan buitenlandse autoriteiten om inzet van de bevoegdheid tot opnemen van telecommunicatie, slechts kan worden gedaan als de rechter-commissaris een machtiging als bedoeld in artikel 126m, vijfde lid, Sv heeft verstrekt. Daarna kan het rechtshulpverzoek waarin om inzet van de onderzoeksbevoegdheid wordt gevraagd worden verzonden. Wanneer het verzoekende orgaan conform de wettelijke regeling voor toepassing van de bevoegdheid, zelf bevoegd is – de officier van justitie – behoeft daarvoor niet eerst een aparte procedure te worden doorlopen of een apart document te worden opgesteld. Bij het richten van een verzoek om informatie aan buitenlandse opsporingsambtenaren door Nederlandse opsporingsambtenaren, zijn tevens de voorschriften van Wet en Besluit politiegegevens relevant.

Het is voor de uitvaardigende autoriteit, meestal zal dit de officier van justitie zijn, van belang stil te staan bij de eventuele gevolgen van het richten van een rechtshulpverzoek aan buitenlandse autoriteiten. Met het toezenden van een rechtshulpverzoek wordt aan buitenlandse autoriteiten inhoudelijke informatie verstrekt over strafbare feiten gepleegd door bepaalde verdachten. Rekening moet worden gehouden met het feit dat het rechtshulpverzoek voor de ontvangende staat aanleiding kan zijn, om – ook al is dit geenszins de bedoeling van de Nederlandse autoriteiten – met toepassing van het geldende strafrecht een eigen onderzoek in te stellen naar de in het rechtshulpverzoek vermelde gedragingen. Dit kan het risico van een dreigende (flagrante) mensenrechtenschending opleveren, indien het recht van desbetreffende land onvoldoende waarborgen tegen schendingen kent; bijvoorbeeld wanneer op de strafbare feiten waarvoor rechtshulp wordt gevraagd in de ontvangende staat de doodstraf is gesteld. Ook dient rekening te worden gehouden met de gevolgen van eventuele vervolgstappen – zoals een uitleveringsverzoek ten aanzien van een in het buitenland verblijvende verdachte – als bekend is dat de detentieomstandigheden in de desbetreffende vreemde staat uitzonderlijk slecht zijn (vgl. Hoge Raad 8 juli 2008, NJ 2009, 440).

Tot slot dient de inhoud van de eventuele tussenkomst van de Minister van Veiligheid en Justitie bij uitvaardiging van verzoeken om rechtshulp te worden verduidelijkt (artikel 5.1.2, tweede lid, Sv). Die tussenkomst is noodzakelijk in geval het een verzoek betreft aan staten waarmee geen rechtstreekse verzending van verzoeken plaatsvindt tussen justitiële autoriteiten. Van belang is erop te wijzen dat de tussenkomst van de Minister hier echter een geringe inhoud heeft: de Minister moet niet beslissen over inwilliging van het verzoek, zoals bij inkomende verzoeken om rechtshulp het geval is. De Minister – in de praktijk de afdeling AIRS van het Ministerie van Veiligheid en Justitie – zal zich beperken tot een in hoofdzaak technische controle van het verzoek (met eventuele aanpassing van formele vereisten indien die nodig is om het verzoek bij de buitenlandse autoriteiten te doen slagen), en het voldoen aan algemeen geldende verplichtingen in het volkenrecht, alsmede prominent de waarborging van fundamentele rechten (artikel 1 EVRM).

9. Uitvoeringsconsequenties

Het wetsvoorstel staat in het teken van een betere, eenvoudigere en toch evenwichtige uitvoering van verzoeken tot internationale samenwerking in strafzaken. Daarbij gaat het gelet op de wijzigingen die in het wetsvoorstel worden voorgesteld ten opzichte van de bestaande regelingen in Boek 4 en Boek 5, vooral om voorstellen tot verbetering van de regeling van de kleine rechtshulp (Boek 4, Titel X). De daarop van toepassing zijnde procedure wordt helderder vormgegeven en op onderdelen gestroomlijnd. In algemene zin valt hierdoor een positief effect te verwachten voor alle instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van rechtshulpverzoeken en – ten behoeve van Nederlandse opsporingsonderzoeken – uitvaardiging van verzoeken om rechtshulp aan het buitenland. Qua concrete onderdelen van de regeling, springen onder andere het loslaten van de verdragsvereiste voor toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, de wijziging van de verlofprocedure en de verruiming van de mogelijkheden tot videoverhoor in het oog.

Het loslaten van het verdragsvereiste voor verzoeken om toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen zou kunnen leiden tot een toename van het verzoeken van vreemde staten. Echter gaat het gelet op het kleine aantal van verzoeken dat thans afstuit op het ontbreken van een verdragsbasis waarschijnlijk niet om een noemenswaardige stijging. Daarbij komt dat het loslaten van het vereiste als voordeel de mogelijkheid biedt om wederkerigheid te garanderen aan een buitenlandse staat, in geval Nederlandse opsporingsinstanties rechtshulp nodig hebben van staten waarmee geen toepasselijk verdrag bestaat (bijvoorbeeld in het kader van de opsporing van kindersekstoerisme). De toepassing van de verlofprocedure wordt op grond van het wetsvoorstel beperkt tot die gevallen waarin een beklagprocedure niet tot de mogelijkheden behoort. Dit maakt een einde aan dubbele procedures (verlofprocedure én klaagschrift). Daar tegenover staat dat de betrokkene in de nieuwe structuur wel actief op beklagmogelijkheid zal moeten worden gewezen, hetgeen een additionele inspanning vergt. De verruiming van de mogelijkheden tot inzet van videoverhoor leiden tot minder handelingen van Nederlandse autoriteiten in geval een buitenlandse autoriteit verzoekt om een verhoor van een zich in Nederland bevindende getuige of verdachte, maar doen wel een beroep op de beschikbare technische faciliteiten.

De genoemde wijzigingen, met elk als uiteengezet zowel licht positieve als licht negatieve budgettaire consequenties, hebben betrekking op een klein deel van het rechtshulpverkeer met niet EU-lidstaten (5 procent op het totaal aantal rechtshulpverzoeken) waarin Nederland als uitvoerende staat fungeert, en waarop de artikelen 5.1.1 e.v. van dit wetsvoorstel betrekking hebben. De budgettaire consequenties lijken daarmee geen factor van betekenis te spelen. Dit sluit aan bij de inschatting van de Raad voor de rechtspraak, die de verwachting uitsprak dat het voorstel geen substantiële gevolgen voor de werklast oplevert.

II Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Onderdelen A en B (artikelen 552a en 552d Sv)

De verkorting van de termijnen voor behandeling van een klaagschrift tegen uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden ter uitvoering van een rechtshulpverzoek zijn op dezelfde wijze vormgegeven als de

termijnen voor behandeling van de beslissing inzake toepasselijkheid van het verschoningsrecht in het kader van inbeslagneming van geheimhoudersstukken, bewerkstelligd door de Wet bestrijding financieel-economische criminaliteit (Stb. 2014, 445). De wijziging is nader toegelicht in paragraaf 7.2 van het algemene deel van deze toelichting.

Onderdeel C

Met dit onderdeel wordt de gehele inhoud van de bestaande titels inzake Internationale rechtshulp (Titel X van het Vierde Boek) en Wederzijdse erkenning (Titel XI van het Vierde Boek) ingetrokken.

Onderdeel D

De huidige benaming van Boek 5 wordt aangepast teneinde beter tot uitdrukking te brengen dat het Boek voortaan onderdak biedt aan alle vormen van internationale samenwerking die zijn opgenomen in het Wetboek van Strafvordering.

Onderdeel E

Artikel 5.1.1 (verzoeken om rechtshulp)

Dit artikel is reeds aan de orde gekomen in paragraaf 4.1 van het algemene deel van deze toelichting. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is aan het einde van het *eerste lid* de zinsnede «voor zover in de afdoening niet is voorzien in het bepaalde bij of krachtens andere wetten» opgenomen: hiermee wordt gedoeld op de bijzondere regelingen inzake rechtshulp die onder andere zijn opgenomen in onder andere de Uitleveringswet en bijzondere wetten inzake internationale straftribunalen.
In het *eerste lid* is ook de mogelijkheid van bijstand (in de zin van het verrichten van de in het *tweede lid* genoemde handelingen) in het kader van de tenuitvoerlegging van straffen genoemd. Op grond van de huidige definitie «in verband met een strafzaak» werd ook reeds aangenomen dat rechtshulp kan worden verleend, bijvoorbeeld bij het zoeken naar criminele vermogensbestanddelen ter executie van een buitenlands ontnemingsvonnis of de opsporing van veroordeelden die zich in het buitenland aan detentie hebben onttrokken. Benadrukt wordt verder dat het verzoek afkomstig moet zijn van autoriteiten die naar het nationale recht van de vreemde staat bevoegd zijn om het verzoek om rechtshulp te doen. Deze regel is op voorspraak van het platform BOD-en en het openbaar ministerie opgenomen in plaats van de in de consultatie-versie van dit wetsvoorstel in artikel 5.1.8 voorziene regel dat rechtshulpverzoeken met betrekking tot toepassing van dwangmiddelen enkel kunnen worden uitgevoerd indien deze afkomstig waren van rechterlijke autoriteiten. Beide instanties wezen op de bestaande praktijk, waarin bijvoorbeeld gevolg wordt gegeven aan verzoeken van op grond van het nationale recht van de desbetreffende staat tot het doen van verzoeken om rechtshulp bevoegde politiële autoriteiten; het gaat daarbij onder andere om verzoeken van Scandinavische landen
Overwogen is om in het *derde lid* tevens te voorzien in de mogelijkheid van het verlenen van rechtshulp in relatie tot internationale organisaties, niet-zijnde internationale gerechten te regelen. Bij gebrek aan concrete voorbeelden van organisaties die zich als zodanig bezighouden met de opsporing en vervolging van strafbare feiten (dat is bijvoorbeeld niet het geval bij OLAF – zie echter Hoge Raad 28 maart 2000, NJ 2000, 483 waarin het verzoek van OLAF niet als interstatelijk rechtshulpverzoek gold, maar wel aanleiding gaf voor een opsporingsonderzoek), is dat niet gebeurd. Wel zou dit aan de orde kunnen zijn bij een eventueel toekomstig

Europees openbaar ministerie, maar of en zo ja, op welke wijze, daarbij samenwerking op basis van het verlenen van rechtshulp plaatsvindt, bestaat thans nog geen duidelijkheid.

Artikel 5.1.2 (verzoek om rechtshulp aan het buitenland)

In paragraaf 8 van het algemene deel van de toelichting is dit artikel al van uitleg voorzien.
Het is niet nodig om in het *eerste lid* de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan te wijzen als uitvaardigende autoriteit, in verband met de instelling van nader onderzoek door hem in het kader van een herzieningsverzoek. De procureur-generaal kan op grond van artikel 463, eerste lid, Sv feitelijk onderzoek opdragen aan de rechter-commissaris; als onderdeel van dat onderzoek een eventueel rechtshulpverzoek aan het buitenland kan gelden.

Artikel 5.1.3 (vereisten verzoek om rechtshulp aan het buitenland)

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 8 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel 5.1.4 (inwilliging van een verzoek tot rechtshulp)

De systematiek van inwilliging van buitenlandse verzoeken om rechtshulp is uitvoerig toegelicht in paragraaf 4 van het algemene deel van deze toelichting. In het *derde lid* is net als in artikel 5.1.1, tweede lid, als vereiste opgenomen dat het verzoek afkomstig moet zijn van een autoriteit die naar het nationale recht van de vreemde staat bevoegd is tot het doen van het verzoek om rechtshulp.

Artikel 5.1.5 (weigeringsgronden)

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 4.4 van het algemene deel van deze toelichting. De redactie van het *zesde lid*, betreffende de uitzonderingen op exceptie wegens een politiek delict, is ten opzichte van artikel 552m, tweede lid, Sv vereenvoudigd. Niet langer is gekozen voor een opsomming van (terrorisme)verdragen op grond waarvan in het kader van de rechtshulpverlening ter zake van de in die verdragen opgenomen misdrijven, geen weigeringsgrond inzake politieke delicten geldt. De lijst van deze verdragen wordt steeds langer – in artikel 552m Sv ontbraken al het VN Verdrag inzake terroristische bomaanslagen en het VN Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme – en de uitzondering vloeit rechtstreeks uit de genoemde verdragen voort. In het zesde lid kan daarom worden volstaan met een globale aanduiding van het bestaan van uitzonderingen op het vijfde lid.

Artikel 5.1.6 (uitvoering van een verzoek tot rechtshulp)

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 5 van het algemene deel van deze toelichting. Ter aanvulling geldt nog dat de in het *tweede lid* opgenomen verplichting om de autoriteiten van de verzoekende staat op de hoogte te stellen van het feit dat het verzoek in behandeling is genomen ook is opgenomen in artikel 16 van de richtlijn Europees onderzoeksbevel. Het strekt tot aanbeveling om de bevestiging dat uitvoering zal worden gegeven aan het verzoek vergezeld te doen gaan van een raming van de duur die de uitvoering van het verzoek in beslag zal nemen. Dit voorkomt dat in de praktijk misverstanden in de rechtshulprelatie ontstaan door een gebrekkige of ontbrekende communicatie en zorgt ook ervoor dat buitenlandse opsporingsinstanties in hun onderzoek enigszins ermee

rekening kunnen houden op welk moment zij over de resultaten van hun verzoek kunnen beschikken.

Artikel 5.1.7 (zelfstandige inwilliging en uitvoering door opsporingsambtenaren)

Dit artikel is al toegelicht in paragraaf 4.2 van het algemene deel van deze toelichting. Het *eerste lid* bevat een opsomming, per artikel, van bijzondere opsporingsbevoegdheden die niet zelfstandig door opsporingsambtenaren mogen worden toegepast ter uitvoering van een rechtshulpverzoek. Deze opsomming kan mogelijk eenvoudiger worden ingericht, als gevolg van de tevens in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering voorziene herstructurering van de regeling van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Artikel 5.1.8 (inzet van opsporingsbevoegdheden)

Dit artikel is al toegelicht in paragraaf 5 van het algemene deel van deze toelichting.
In het *vijfde lid* worden als resultaat van uitvoering van het rechtshulpverzoek genoemd, de ter uitvoering van het verzoek vergaarde stukken, voorwerpen en gegevens. Hiermee wordt aangesloten bij het begrippenkader, zoals dat momenteel is beoogd voor de regeling van strafvorderlijke bevoegdheden in het herziene Wetboek van Strafvordering. Daarin wordt eveneens onderscheid gemaakt tussen stukken, voorwerpen en gegevens. Bij stukken gaat het vooral om documenten waarin de resultaten van de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden zijn weergegeven (processen-verbaal, verslagen, getuigenverklaringen). Bij voorwerpen gaat het om alle goederen die met gebruikmaking van strafvorderlijke bevoegdheden in beslag zijn genomen. Bij gegevens ten slotte kan het gaan om gegevens die van derden worden gevorderd of die reeds door opsporingsinstanties zelf waren opgeslagen.
In zijn advies over het wetsvoorstel merkte de NOvA op dat een schakelbepaling waarmee onder andere de artikelen 126aa, tweede lid een 126bb Sv van overeenkomstige toepassing worden verklaard, zoals deze thans in artikel 552oa, vijfde lid, Sv is opgenomen, in het concept-wetsvoorstel ontbrak. Deze is toegevoegd als *zesde lid* van artikel 5.1.8.

Artikel 5.1.9 (videoconferentie)

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 5.4 van het algemene deel van deze toelichting.
Het *tweede lid* herhaalt de regel die thans is opgenomen in artikel 552o, tweede lid, Sv. Met de bepaling dat de artikelen opgenomen in het Wetboek over het verhoor van een verdachte, getuige of deskundige door de rechter-commissaris van overeenkomstige toepassing zijn, wordt verwezen naar de desbetreffende artikelen (de artikelen 190, eerste, tweede en vijfde lid, 191, 210, eerste lid, tweede volzin, 213, 214, 215, 217 tot en met 219a, 221 tot en met 225, 226, 226a, eerste lid, 226c, eerste lid, 226f en 236 Sv) zonder deze op het niveau van de wet expliciet te noemen.

Het openbaar ministerie wees in zijn advies nog op het gebruik van een op de videoconferentie gelijkende modaliteit, waarbij buitenlandse autoriteiten niet het verhoor leiden en zelf de vragen stellen, maar via een «videolink» met de buitenlandse autoriteiten kunnen meekijken bij het verhoor dat die buitenlandse autoriteiten houden ter uitvoering van het rechtshulpverzoek. Deze videolink valt niet onder de regeling van de videoconferentie, maar kan worden gezien als een bijzondere vorm van uitvoering van het verzoek tot het horen van een getuige of verdachte.

Artikel 5.1.10 (overdracht resultaten uitvoering rechtshulpverzoek aan het buitenland)

De inhoud van deze bepaling is uitvoerig toegelicht in paragraaf 6 van het algemene deel van deze toelichting. In het *vierde lid* wordt voor de toepassing van de raadkamerprocedure expliciet gewezen op artikel 23, zesde lid, Sv. Dat artikellid biedt de raadkamer de mogelijkheid een procedure te volgen zonder oproeping van betrokkenen en achter gesloten deuren, in geval waarin door openbaarheid het belang van het onderzoek ernstig zou worden geschaad (zie Hoge Raad 22 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2783). In aansluiting op deze jurisprudentie wordt bepaald dat indien door de autoriteiten van de verzoekende staat om geheimhouding is verzocht, dan wel uit de aard van het verzoek blijkt dat geheimhouding van het verzoek om rechtshulp is geboden, wordt verondersteld dat het belang van het onderzoek ernstig wordt geschaad.

Artikel 5.1.11 (rechtsmiddel tegen inbeslagneming ter uitvoering van een rechtshulpverzoek en overdracht stukken en voorwerpen)

Deze wijziging is uitvoerig toegelicht in paragraaf 7 van het algemene deel van deze toelichting. De kennisgeving bedoeld in het *eerste en tweede lid* kan in de praktijk plaatsvinden door de betrokkene en direct belanghebbenden een standaard formulier te overhandigen of toe te zenden.

Artikelen 5.1.12 en 5.1.13 (bijzondere bevoegdheden telecommunicatie)

De inhoud van deze artikelen is integraal overgenomen uit de artikelen 552ob en 552oc Sv.
De richtlijn Europees onderzoeksbevel bevat in de artikelen 30 en 31 soortgelijke bepalingen.
Omdat Ierland en Denemarken niet meedoen aan de richtlijn Europees onderzoeksbevel, zal in relatie met deze lidstaten de regeling van de EU rechtshulpovereenkomst blijven bestaan waarvoor de artikelen 5.1.12 en 5.1.13 in navolging van de artikelen 552ob en 552oc de nationale uitvoeringsregelgeving bieden.
Artikel 5.1.13 maakt het tappen van een buitenlandse telefoon in gebruik bij een verdachte die de Nederlandse grens overschrijdt voorwerp van een notificatieplicht: buitenlandse autoriteiten maken melding van de situatie en de Nederlandse autoriteiten bepalen zo spoedig mogelijk of daarmee op grond van de Nederlandse wetgeving voor het aftappen van telecommunicatie kan worden ingestemd. Gelet op het feit dat ook andere opsporingsbevoegdheden op dezelfde wijze met een verdachte onze landsgrenzen kunnen overkomen, heeft het OM verzocht te onderzoeken of het mogelijk zou zijn deze voorziening een algemener karakter te geven en bijvoorbeeld ook van toepassing te laten zijn op opnemen van vertrouwelijke communicatie. Voorwaarde zou zijn dat, ook andere lidstaten een dergelijke uitbreiding nastreven. De recent afgeronde onderhandelingen over de richtlijn Europees onderzoeksbevel hebben uitgewezen dat de wil bij andere lidstaten ontbreekt om in de nabije toekomst een dergelijke uitbreiding te bewerkstelligen.

Artikel 5.1.14 (uitreiking van stukken)

Het betreft een overname van de regeling in artikel 552q Sv.

Artikelen 5.1.15 en 5.1.16 (bijzondere bepalingen luchtvaart)

Deze bepalingen met betrekking tot feiten begaan aan boord van luchtvaartuigen zijn inhoudelijk ongewijzigd.

Onderdeel G

Artikel 5.3.7 (afwijzing verzoek overname strafvervolging)

Het openbaar ministerie heeft aandacht gevraagd voor de in zijn ogen te beperkte mogelijkheden van het huidige artikel 552y Sv, waar het gaat om de mogelijkheid om van een andere staat de strafvervolging over te nemen van een vreemdeling die geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland heeft. Dit vereiste figureert tot dusver in de vorm van een imperatieve weigeringsgrond in artikel 552y Sv en geeft uitdrukking aan de gedachte dat een duidelijk raakvlak met de Nederlandse rechtsorde is vereist als voorwaarde voor het overnemen van strafvervolging. Echter is de imperatieve weigeringsgrond door allerlei ontwikkelingen voorwerp van relativering. Zo worden staten in internationaal verband aangespoord om ervoor te zorgen dat zij zeer ernstige misdrijven onder alle omstandigheden kunnen vervolgen, zodat daders van die ernstige misdrijven nergens de dans ontspringen («denial of safe haven»). Staten moeten daartoe (universele) rechtsmacht creëren en de verplichting aangaan om indien uitlevering niet mogelijk is, zelf tot strafvervolging van een op hun grondgebied aangetroffen verdachte over te gaan. Te wijzen valt onder andere op artikel 8c Sr. In het verlengde hiervan wordt voorgesteld om de weigeringsgrond in verband met het ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats – opgenomen in het *tweede lid* – voortaan een facultatief karakter te geven, zodat in gevallen waarin dat is aangewezen toch de strafvervolging kan worden overgenomen.

Artikel 5.3.16 (verzoek tot uitlevering veroordeelde wegens terrorisme)

Deze bepaling (voorheen artikel 552hh Sv) is aangevuld met een verwijzing naar recente verdragen op het terrein van terrorismebestrijding die dezelfde bepalingen bevatten als de eerder reeds in deze bepaling opgenomen verdragen.

Onderdeel I

Artikel 5.5.8

Deze bepaling die onderdeel vormt van de regelgeving ter uitvoering van het bevriezingsbevel is aangepast aan de afschaffing van de verlofprocedure als voorwaarde voor de overdracht van ter uitvoering van een verzoek om rechtshulp in beslag genomen voorwerpen.

Artikel 5.5.10

Het openbaar ministerie merkte in zijn advies op dat artikel 5.5.10, derde lid, uitgaat van het verzenden van een rechtshulpverzoek strekkend tot verbeurdverklaring of ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Echter kan een rechtshulpverzoek achterwege blijven in de relatie met de EU-lidstaten die inmiddels het kaderbesluit confiscatiebeslissingen (2006/783/JBZ) hebben geïmplementeerd: in plaats van een rechtshulpverzoek kan in dat geval de betreffende rechterlijke uitspraak bij het certificaat worden gevoegd en aan de buitenlandse autoriteiten worden verzonden.

Onderdelen J tot en met P

Het betreft aanpassingen om interne verwijzingen in de bepalingen gewijd aan de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bevelen betreffende de toepassing van voorlopige hechtenis tussen de lidstaten van de

Europese Unie aan te passen aan de omnummering van de Titel en artikelnummers, doorgevoerd in onderdeel H.

Onderdelen Q tot en met Y

Het betreft aanpassingen om interne verwijzingen in de bepalingen gewijd aan het Europees beschermingsbevel aan te passen aan de omnummering van de Titel en artikelnummers, doorgevoerd in onderdeel H.

ARTIKEL II en ARTIKEL III

Betreft wijziging van een andere wetgeving waarin wordt verwezen naar de thans geldende bepalingen inzake internationale rechtshulp (artikelen 552i e.v. Sv).
In wijziging van artikel 53 van de Overleveringswet wordt voorzien door het concept-wetsvoorstel implementatie richtlijn Europees onderzoeksbevel.

ARTIKEL IV

Overgangsrecht is noodzakelijk, omdat de procedure die op grond van onderhavig wetsvoorstel wordt gestart na ontvangst van een rechtshulpverzoek op onderdelen afwijkend is en inhoudelijk verschillend is ten opzichte van de bestaande regeling. Rechtstreekste toepassing van de nieuwe wet zou in die zin tot verwarring leiden.

ARTIKEL V

Deze samenloopbepaling laat de vernummering van de huidige Titel 4 tot Titel 8 van Boek 5 in geval van eerdere inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn Europees onderzoeksbevel vervallen. Dat wetsvoorstel bevat namelijk eveneens deze vernummering.

ARTIKEL VI

Het betreft een gebruikelijke inwerkingtredingsbepaling.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur